

2014-11

# Espacio urbano y vulnerabilidad: construcción social del riesgo hidro-meteorológico. El caso de Valle de las Garzas, Manzanillo

Villa-Jaime, Lorena

---

Villa-Jaime, L. (2014). Espacio urbano y vulnerabilidad: construcción social del riesgo hidro-meteorológico. El caso de Valle de las Garzas, Manzanillo. Tesis de maestría, Maestría en Comunicación de la Ciencia y la Cultura. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/2499>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*

*<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>*

*(El documento empieza en la siguiente página)*

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Nivel Superior según Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976

## **DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOCULTURALES MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN DE LA CIENCIA Y LA CULTURA**



# **ITESO**

Universidad Jesuita  
de Guadalajara

### **Espacio urbano y vulnerabilidad: construcción social del riesgo hidro-meteorológico. El caso de *Valle de las Garzas*, Manzanillo**

Tesis que para obtener el grado de  
Maestra en Comunicación de la Ciencia y la Cultura  
Presenta

**Lic. Lorena Villa Jaime**

Directora de Tesis: Dra. Diana Sagástegui Rodríguez  
Tlaquepaque, Jalisco, Noviembre de 2014



## Agradecimientos

---

Un profundo agradecimiento a Diana Sagástegui por la dedicación, paciencia y cariño con el que me guio a lo largo de este camino. Por sus consejos certeros y su claridad en momentos de confusión.

A David por su lectura cuidadosa, por compartir su tiempo y sus conocimientos con nosotros. A Gabriela por aceptar ser partícipe de esta aventura. A Juan Carlos Gavilanes por su entusiasmo, orientación y por facilitarme materiales valiosos para completar este trabajo.

A mis compañeros de la MCCC por su amistad y compañerismo estos dos años; a María Martha y Raúl por los desafíos iniciales y no tan iniciales; a Eduardo por su presencia constante y por su excelente coordinación de la maestría.

A Vicente por su apoyo incondicional y complicidad, por creer en mí y alentarme a seguir adelante.

A mis padres por su amor y confiar en este proyecto, y a mis personas favoritas, Luis y Diana que con cariño me daban palabras de aliento para continuar construyendo este esfuerzo.

Al CONACYT por el apoyo económico otorgado para mis estudios.

La tesis investiga la configuración de la *estructura de vulnerabilidad* ante riesgos hidro-meteorológicos en un espacio urbano, desde la particular articulación que se conforma entre las relaciones de poder que subyacen en un contexto social, los modelos de desarrollo y urbanización, el entramado comunicativo, las políticas públicas en materia de gestión de riesgos y la resistencia de la población a situaciones percibidas como injustas o ilegítimas. Con este propósito, se examinan los elementos que participan en la configuración sociocultural de la estructura de vulnerabilidad en El Valle de las Garzas, asentamiento ubicado en uno de los principales puertos de México; espacio urbano privilegiado para este estudio por su importancia territorial, económica, poblacional, así como por haber sido afectado intensa y recurrentemente por fenómenos hidro-meteorológicos. Se siguió un enfoque metodológico cualitativo con el fin de vincular las dimensiones objetivas y subjetivas que participan en la construcción social del riesgo hidro-meteorológico en un contexto sociohistórico determinado. La investigación evidencia tres cuestiones centrales: en primer término, cómo la particular y desigual conformación del territorio, los sistemas gubernamentales de gestión de riesgo y las características socioculturales propias de la población afectada dan como resultado vulnerabilidades diferenciadas; en segundo lugar, la construcción social de distintas vulnerabilidades frente a los riesgos hidro-meteorológicos producto de la lógica de desarrollo económico neoliberal, la prioridad del interés privado sobre los intereses colectivos y la disolución de la responsabilidad estatal sobre el riesgo y el desastre; finalmente, la relación entre las dos dinámicas anteriores y las políticas públicas de la gestión del riesgo que son limitadas e ineficaces, orientadas a y dependientes de la intensidad de los fenómenos naturales, que actúan bajo esquemas de operación y criterios técnico-científicos, independientes de las poblaciones involucradas que son consideradas como “beneficiarias”. Estos procesos son propicios en un entorno de fragmentación institucional, escasa coordinación entre las dependencias oficiales y una permanente falta de recursos. El resultado son políticas orientadas a responsabilizar a los ciudadanos de su actuación frente al riesgo y la eventual reparación de daños; una política de individuación que confía las soluciones a la autonomía individual, lo que genera mayor inequidad en sociedades profundamente desiguales, como es la mexicana. Adicionalmente, se respalda un discurso oficial interesado en justificar la permanencia y la progresión del riesgo. Se argumenta la creciente importancia que adquiere en este contexto la participación social, no sólo en la gestión de riesgo, sino en la construcción de modelos de comunicación pública de la ciencia y la cultura capaces de incidir favorablemente en la estructura de vulnerabilidad de las poblaciones.

**Palabras clave:** *vulnerabilidad, construcción social del riesgo, espacio urbano*

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>I. La vulnerabilidad frente al riesgo hidro-meteorológico en el espacio urbano.....</b>	<b>11</b>
Problema de investigación: los riesgos hidro-meteorológicos como procesos socioculturales .....	11
Pregunta de investigación e hipótesis .....	16
La vulnerabilidad en la construcción social del riesgo: agencia y estructura.....	17
La construcción social del riesgo: aproximaciones teóricas.....	17
<i>Estructura de vulnerabilidad</i> frente al riesgo.....	26
El espacio urbano en el contexto del riesgo.....	33
Construcción social del espacio urbano.....	33
Actores y agencia frente a la vulnerabilidad en el espacio urbano .....	39
Construcción metodológica .....	42
Técnicas de recolección y análisis de la información.....	44
Aproximación al caso de estudio: El <i>Valle de las Garzas</i> , Manzanillo .....	51
<b>II. El <i>Valle de las Garzas</i>, un territorio tocado por la vulnerabilidad .....</b>	<b>54</b>
Características socio-demográficas y ambientales .....	54
Afectaciones hidro-meteorológicas en Manzanillo 1999-2011 .....	61
El desarrollo de la ciudad de Manzanillo bajo una lógica neoliberal.....	62
La urbanización del Valle de las Garzas: del proyecto público al proyecto privado .....	66
Planes e instrumentos político-territoriales, un vehículo hacia la vulnerabilidad .....	73
Degradación del ambiente e infraestructura urbana.....	80
<b>III. El Estado y la gestión del riesgo .....</b>	<b>89</b>
Una política pública reactiva ante el riesgo.....	89
El riesgo y la vulnerabilidad desde el discurso gubernamental, una estrategia unidireccional.....	98
El modelo vertical y fragmentado de la gestión del riesgo .....	104
Políticas de individuación.....	109

<b>IV. La cultura del desastre .....</b>	<b>119</b>
Comunicación, reconfiguración de saberes y toma de decisiones.....	119
Significados en torno al riesgo desde lo cotidiano y lo extraordinario: “nosotros y los otros” .....	123
La experiencia urbana del riesgo: respuestas individuales y colectivas.....	129
<b>V. El Futuro: un continuum de vulnerabilidad .....</b>	<b>142</b>
 <b>Referencias bibliográficas.....</b>	 <b>151</b>
<b>Apéndices .....</b>	<b>157</b>
Apéndice A. Oficio de la Asociación de Damnificados de Jova 2011, dirigido al Presidente municipal .....	157
Apéndice B. Presupuesto aprobado por el FONDEN para reconstrucción en el estado de Colima por fenómenos hidro-meteorológicos, 2006-2013 .....	158
Apéndice C. Boletín hidro-meteorológico emitido por la Unidad de Protección Civil de Manzanillo.....	159
Apéndice D. Discurso del líder de la Asociación de Damnificados de Jova 2011, emitido durante la visita del Gobernador Mario Anguiano al Valle de las Garzas, 28 de marzo de 2012. (página 1 y 2) .....	161
(página 3 y 4) .....	162
Apéndice E. Evaluación de los compromisos acordados con los tres niveles de gobierno, a 120 días del Huracán, realizada por la Asociación de Damnificados de Jova 2011 y publicada en el Diario de Colima. ....	163
Apéndice F. Carta de liberación del proyecto gubernamental “Me Late tu Fachada” .....	167
Apéndice G. Oficio de la Asociación de Damnificados de Jova 2011, dirigido al Presidente de la República .....	168
Apéndice H. Invitación a la reunión informativa por parte de los ciudadanos del Valle de las Garzas.....	169

## Introducción

---

*La ciudad para el que pasa sin entrar es una,  
y otra para el que está preso en ella y no sale;  
una es la ciudad a la que se llega la primera vez,  
otra la que se deja para no volver;  
cada una merece un nombre diferente*  
Italo Calvino (1983, p:137)

El interés en el estudio de la construcción social del riesgo y la configuración de escenarios/espacios diferenciados de vulnerabilidad frente a fenómenos de carácter natural en las ciudades se originó tiempo atrás durante mi estancia de trabajo en el Centro Universitario de Gestión Ambiental de la Universidad de Colima (2007-2010) y en la Consultoría Ambiental Proyectos Digitales en el periodo 2009-2012 en el estado de Colima. Asimismo, como habitante de la ciudad, pude darme cuenta de la situación a la que se ha visto expuesta la población urbana en esta entidad y en especial, en la ciudad de Manzanillo tras la recurrencia de eventos hidrometeorológicos, dando como resultado daños económicos y sociales importantes. Entre ellos cabe mencionar los huracanes *Norman* y *Lane* en 2006; en 2009, la *Depresión tropical Andrés*; en 2011 el *Huracán Jova*; y más recientemente los efectos derivados de la *Depresión Tropical Lorena* y el *Huracán Manuel* en septiembre de 2013, y el *Huracán Cristina* en 2014.

Si bien estos fenómenos y sus impactos han sido estudiados predominantemente desde las ciencias naturales e ingeniería, durante la última década del siglo XX se incorporan las ciencias sociales al estudio del riesgo y desastre, y se consolida en América Latina lo que en aquel entonces se denominaba la *visión alternativa de los desastres* (Rubio, 2012a). Esta perspectiva re-conceptualiza el desastre poniendo énfasis en dos aspectos principales: 1) el *riesgo* como un proceso de construcción social, dinámico y complejo, y; 2) la *vulnerabilidad*



como eje central para dar cuenta de los diferentes factores sociales, económicos, culturales y políticos que intervienen en la conformación del riesgo en contextos específicos y cómo estos influyen en las posibilidades, orientaciones y capacidades de actuación de los diferentes actores sociales.

Por otro lado, la expansión urbana y la transformación de la ciudad ha potencializado los riesgos en el espacio urbano, incidiendo directamente en las condiciones de conformación de las vulnerabilidades frente a los riesgos de carácter hidro-meteorológico.

La complejidad de este fenómeno nos obliga a construirlo como objeto de estudio desde múltiples perspectivas teóricas y disciplinares, desde sus tensiones y contradicciones. Nos invita a tomar en cuenta las estructuras sociales, económicas, políticas y espaciales, así como la agencia de los actores y su experiencia urbana del riesgo. Interesa abordar la vulnerabilidad frente al riesgo desde una perspectiva sociocultural, lo que exige dar cuenta de la tensión existente entre la agencia y la estructura, entre lo local y lo global. Es imperativo asimismo, visualizar las relaciones de poder que modelan los escenarios urbanos de vulnerabilidad frente al riesgo de carácter hidro-meteorológico, y los diferentes actores y agentes que participan en su construcción.

Partiendo de esas premisas, esta investigación tiene como objetivo dar cuenta de las condiciones políticas, económicas, culturales, sociales y espaciales, así como los agentes o actores que intervienen en la construcción de un escenario urbano de riesgo hidro-meteorológico. Condiciones asociadas con procesos espaciales y urbanos como el uso de suelo, infraestructura y modificación al entorno natural; con procesos estructurales como la

normatividad e instituciones vigentes; y con procesos socioculturales como las relaciones sociales, intereses, conflictos, percepciones y lógicas de los diferentes actores involucrados.

A través de este estudio se pretende aportar elementos analíticos para una mayor comprensión del problema de vulnerabilidad en zonas de riesgo hidro-meteorológico, especialmente con la incorporación de la dimensión subjetiva, que involucra el sentido que otorgan los sujetos a esta situación y establece marcos de acción frente a los riesgos, así como se articula de diversas formas con los factores estructurales presentes en un territorio. La presente investigación intenta contribuir igualmente y desde una perspectiva sociocultural al campo de la gestión y comunicación de riesgos, al integrar elementos estructurales y la participación de la ciudadanía en dicho proceso. Consideramos que este estudio será relevante para una mayor comprensión sobre las tareas de estrategias de prevención, control y minimización de efectos asociados a riesgos hidro-meteorológicos en la ciudad de Manzanillo, Colima dado que el riesgo crece, se multiplica el daño y se vuelve necesario el desarrollo de enfoques integrales en este tema.

En el capítulo primero se delimita el objeto de estudio: la vulnerabilidad frente al riesgo hidro-meteorológico en el espacio urbano, con la participación de los agentes en la co-producción de lo social y del espacio. Para este efecto, se plantea el problema de investigación, se desarrollan las bases teóricas de la construcción social del riesgo y del espacio urbano, así como la importancia de la vulnerabilidad en el análisis del riesgo; se presenta el caso del Valle de las Garzas y se expone la opción metodológica.

Los capítulos II, III y IV comprenden la parte analítica de la investigación. En el capítulo segundo se analiza la conformación de la ciudad de Manzanillo y la irrupción de la

lógica de urbanización neoliberal con graves implicaciones para el desarrollo de la ciudad. Asimismo, se abordan aspectos político-institucionales de planeación de la ciudad, así como la degradación ambiental y de infraestructura como elementos significativos para configurar el escenario de riesgo.

En el capítulo tercero se identifican aquellos elementos políticos, normativos e institucionales dentro de la gestión del riesgo que limitan o posibilitan la acción de la población ante los fenómenos hidro-meteorológicos como son la política pública, el discurso y las capacidades institucionales a nivel local.

El cuarto capítulo se centra fundamentalmente en mostrar las formas de expresión de la dimensión subjetiva sobre el riesgo. Se da cuenta cómo los sujetos perciben, entienden y viven con el riesgo así como el significado que le dan, lo que a su vez incide en las prácticas de prevención o en la acción para modificar los elementos estructurales presentes en la *estructura de vulnerabilidad* frente al riesgo.

Finalmente, en el Capítulo quinto se desarrollan las conclusiones del análisis, dando como resultado que la vulnerabilidad frente al riesgo hidro-meteorológico en el Valle de las Garzas es un proceso que se intensifica, se reproduce y se refuerza por una estructura social, económica y política que tiende a limitar las acciones y la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la gestión del territorio y del riesgo; una estructura fragmentada, vertical, reactiva, donde las acciones de corrupción o negligencia no tienen responsables claros ni penalizaciones, y que permite la apertura de otros espacios y otras formas de vulnerabilidad frente a este tipo de riesgos.

# **I. La vulnerabilidad frente al riesgo hidro-meteorológico en el espacio urbano**

---

## **Problema de investigación: los riesgos hidro-meteorológicos como procesos socioculturales**

En sociedades caracterizadas por el crecimiento demográfico acelerado, la tendencia a la urbanización, así como por procesos de migración y de cambio climático, dos temas cobran especial relevancia para su análisis social: el riesgo y la ciudad. La sociedad actual es primordialmente urbana y enfrenta riesgos cada vez más complejos derivados del mismo proceso de urbanización y de los cambios que se generan en las regiones, modificando y transformando el entorno natural. Aspectos como la movilidad, el cambio y la incertidumbre modelan las sociedades contemporáneas, donde los procesos combinados de globalización y políticas públicas neoliberales han desdibujado las estructuras que en el pasado pretendían dar seguridad y grados suficientes de predicción (Gómez, 2011).

La ciudad ha sido escenario de desastre en todo el mundo; el huracán *Katrina* que pasó por Bay St. Louis y Waveland; el huracán *Paulina* en 2005 afectó ciudades como la de Acapulco y Puerto Escondido; las inundaciones y deslizamientos de tierra que afectaron el estado de Río de Janeiro en 2011; o el huracán *Sandy* que afectó Nueva York en 2012. En el periodo 2000-2009 el Fondo Nacional de Desastres (FONDEN), registró un total de 11,595 eventos, en su mayoría hidro-meteorológicos. De acuerdo a estos reportes, las inundaciones es uno de los problemas más recurrentes en las zonas urbanas con un total de 455 declaraciones de desastre, donde el tipo de ocupación territorial, así como el tipo y calidad de infraestructuras jugaron un papel relevante (Rubio, 2012b).

En 2013, eventos como “Ingrid” y “Manuel”<sup>1</sup> generaron cuantiosas pérdidas humanas y económicas a lo largo del país<sup>2</sup>. Para 2014, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) estimó una proyección de tormentas tropicales y huracanes para el Pacífico mexicano por arriba del promedio histórico (13.2 huracanes) que comprende el periodo de 1949 a 2013; es decir, se esperan este año un total de 14 ciclones nombrados, de los cuales siete serán tormentas tropicales, cinco huracanes intensos y dos huracanes no intensos.

La visibilidad de estos eventos y sus consecuencias han puesto de manifiesto la necesidad de reconocer el riesgo y su actualización, el desastre, como hechos sociales. Desde este ángulo, nuestras interrogantes se enfocan a indagar sobre las causas y el comportamiento humano: ¿Cómo se construyen estos riesgos? ¿Quiénes y cómo participan en esta construcción del riesgo? ¿Cuál es el margen de acción que tiene la población frente a estos riesgos? ¿Cómo el riesgo se integra en las prácticas cotidianas de la población?

Para explicar estas situaciones de riesgo, no es suficiente dar cuenta de las magnitudes, frecuencias o duración de los fenómenos físicos; es necesario poner énfasis en las condiciones pre-existentes de vulnerabilidad de la sociedad. A partir de los estudios críticos de los años 70’s, en gran parte de la academia se reconoce el riesgo como un producto de factores múltiples cuyas interacciones prefiguran sus características y donde la vulnerabilidad ha sido uno de los conceptos claves a la hora de dar peso y consistencia a una perspectiva más compleja y social de los riesgos y de su construcción (Rebotier, 2013b). En este sentido, el modelo de desarrollo actual y sus expresiones urbanas, así como la subjetividad de los agentes involucrados son parte

---

<sup>1</sup> Se calculan 145 pérdidas humanas, 38 lesionados, 26 estados afectados, 250 municipios declarados en emergencia, 26, 000 viviendas dañadas, 58,000 personas en albergues, 75,000 millones de pesos como costo de los daños.

<sup>2</sup> Se afectaron 16 estados de la república. Entre los más afectados: Guerrero, Tamaulipas, Michoacán.

integrante del análisis sociocultural de la vulnerabilidad y la configuración de espacios de riesgo.

Las estudios e investigaciones más comunes en el tema de los riesgos y las ciudades se orientan principalmente al análisis de los fenómenos detonadores, a los impactos y a las respuestas ante estos y no al contexto concreto del desastre o a los procesos históricos que han conformado las condiciones de riesgo (Mansilla,2000). No obstante, las ciencias sociales han venido a contribuir a la explicación y al entendimiento de los fenómenos y factores involucrados en el mismo; han puesto de manifiesto la necesidad de integrar una serie de aspectos políticos, institucionales, económicos, ambientales, sociales y culturales que contribuyen a la conformación de vulnerabilidades, siempre diferenciadas en diversos grupos sociales. Muestran asimismo lo necesario que resulta considerar un amplio universo de relaciones entre los diferentes actores, y las estructuras que determinan en gran medida las condiciones para actuar frente a los riesgos.

A pesar de este giro social, las concepciones sobre los riesgos orientados por la geociencia siguen predominando, y conceptos como la vulnerabilidad conocen una institucionalización y una normalización que debilita la dimensión crítica (Rebotier, 2013b, p. 1). Por ello, este autor reconoce que en problemáticas de esta índole (globales y complejas) se vuelve necesario dar cuenta de cómo se definen las políticas ambientales y de riesgo a diferentes escalas y desde las ciencias sociales contribuir en el análisis crítico tomando en cuenta la pluralidad de factores - y sus interacciones -que intervienen en la construcción socio-territorial y a la definición de contextos específicos de riesgo.

Vivimos en una sociedad del riesgo (Beck,1996), una fase de la sociedad moderna donde los riesgos sociales, políticos, económicos e industriales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial; en ella se hace cada vez más evidente la dureza de los riesgos de origen hidro-meteorológicos asociados a una cierta idea de “progreso” que resulta limitada, anacrónica y poco funcional; esta clase de fenómenos se han vivido en nuestro país de manera recurrente. El riesgo, como situación latente y previa al desastre, abre la posibilidad de intervenir con acciones de minimización, prevención y preparación ante el mismo; por ello, la agencia de diversos actores adquiere una posición central en el análisis del desastre y en la búsqueda de esquemas de intervención para prevenirlos

La prevención y el manejo de los riesgos y de los desastres en México han experimentado una mejoría progresiva con la incorporación de instrumentos de gestión y de planeación tanto del riesgo como de la ciudad. Como problema público, el gobierno ha implementado estrategias de contención para prevenir riesgos y plantear ciudades. Para ello, se han generado políticas, programas e instrumentos desde los tres ámbitos de gobierno. Si bien estos instrumentos y estudios han contribuido al entendimiento de los fenómenos naturales, y han delineado estrategias de acción para hacerles frente, no parecen haber logrado articular una visión integral del riesgo tomando en consideración las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales que conforman los aspectos de vulnerabilidad frente a cierto tipo de riesgos y los actores involucrados.

De manera relativamente reciente -en 2001- se desarrolla en México el *Atlas de Riesgo* a nivel nacional, estatal y municipal, un instrumento privilegiado para identificar las zonas de vulnerabilidad frente a ciertos fenómenos naturales. Dicha zonificación se realiza a partir de un análisis geográfico-matemático, tomando en cuenta el medio físico, las características de la

infraestructura y el entorno socio-económico. Evidentemente, el dinamismo de estos factores exige combinar diferentes tipos de análisis, de modo que el conjunto permita dar cuenta de la estructura de relaciones que subyace en el riesgo. A mismo tiempo, se reconoce la importancia de la agencia de un amplio conjunto de actores que intervienen en este proceso.

En la generación, percepción y el manejo de los riesgos participan las características específicas de cada sociedad particular así como su historia y su cultura. En consecuencia, un enfoque sociocultural del riesgo puede brindar mayores elementos para tomar acciones en todas las etapas de la gestión integral del riesgo; ayuda al entendimiento sobre cómo los diferentes actores se integran, negocian y se enfrentan al riesgo, en condiciones estructurales determinadas.

Dentro de la construcción social del riesgo, la vulnerabilidad se entiende como un escenario en su conjunto con relaciones de poder entre los diferentes agentes que participan tanto en la co-producción de lo social como del espacio y no tanto como una condición inherente de los sujetos. La vulnerabilidad depende de los atributos y /o aspectos socio-culturales de la comunidad de estudio, pero también se asocia con las condiciones del espacio construido, los usos de suelo, el estado de la infraestructura y servicios, las formas de vida y con los marcos legales, éticos, políticos e institucionales en los que se desarrolla una sociedad (Herzer, 2001). En este sentido, Rubio (2012a) propone como herramienta conceptual la *estructura de vulnerabilidad*, la cual alude al marco de relaciones de control y poder que posibilita o limita la acción de los actores frente a determinados tipos de riesgos; establece de este modo el terreno donde se juega el riesgo. Además, se busca integrar la parte subjetiva del riesgo desde la mirada de las figuras urbanas en un contexto determinado.



Con el fin de dar cuenta de la configuración sociocultural de esta estructura de vulnerabilidad en un contexto específico, se toma como caso de estudio el *Valle de las Garzas*, en el municipio de Manzanillo. Este caso se vuelve relevante en la medida en que en este espacio se refleja la tensión entre el puerto, el destino turístico y la ciudad. Da cuenta del modelo de desarrollo y urbanización atomizado y depredador sujeto a intereses económicos nacionales e internacionales más que a los locales o regionales, y por otro lado, ha sido uno de los distritos urbanos de Manzanillo más afectados y relegados frente a los riesgos y desastres de carácter hidro-meteorológico en los últimos 10 años. Además, en 2011 se organiza un proceso de resistencia social específicamente en lo que se denomina el Barrio IV, mediante un movimiento colectivo ciudadano reivindicativo frente a las afectaciones que sufrieron durante el Huracán Jova en 2011, la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*. De este modo, esta investigación toma como objeto el análisis de los diferentes elementos relacionados con el modelo de desarrollo, planeación urbana, la gestión del riesgo institucional y la agencia de los actores afectados que intervienen en el proceso de construcción social del riesgo.

### **Pregunta de investigación e hipótesis**

Nuestro propósito de identificar las condiciones en que se concretan vulnerabilidades en espacios urbanos, nos conduce a formular la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los elementos que participan en la configuración sociocultural de la estructura de vulnerabilidad ante riesgos hidro-meteorológicos en espacios urbanos considerados de riesgo?

La hipótesis de trabajo parte de considerar que las relaciones que subyacen al riesgo y que conforman la vulnerabilidad ante riesgos hidro-meteorológicos es una combinación de

múltiples condiciones donde se articulan las dinámicas socioculturales y socio-espaciales, con los aspectos ambientales en un espacio urbano construido, donde se encuentran los aspectos socio-históricos y políticos de la conformación del territorio; las características de un sistema particular de gestión del riesgo; las características demográficas de la población; los significados que orientan la agencia individual y la colectiva, incluidas la percepción, aceptación o subestimación del riesgo. En este universo de diversidad, los riesgos se constituyen como procesos socioculturales.

## **La vulnerabilidad en la construcción social del riesgo: agencia y estructura**

En el siguiente apartado se establecen las bases teórico conceptuales del riesgo, la vulnerabilidad y sus posibilidades de abordaje; se presentan las diferentes perspectivas de análisis del riesgo desde las ciencias naturales hasta las ciencias sociales; se da cuenta de los componentes y características principales del riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad. Finalmente, se enfatiza el papel central de la vulnerabilidad en el análisis del riesgo como una posición frente al riesgo dada por una serie de relaciones de control y de poder que conforman este escenario.

## **La construcción social del riesgo: aproximaciones teóricas**

### ***La sociedad del riesgo***

El riesgo aparece como un rasgo característico de la sociedad moderna (Beck, 1996b; Giddens, 1993). En la teoría de la “sociedad del riesgo”, Beck plantea una transformación de la sociedad industrial a la sociedad del riesgo derivado de las dinámicas exacerbadas de la

modernidad y las consecuencias no deseadas de sus propias acciones, lo que ha producido riesgos de magnitudes incalculables, imprevisibles e incontrolables para la sociedad actual. Reguillo (2002) considera que en el ámbito de las ciencias sociales y en sus enfoques sistémicos, la noción de riesgo ha cobrado especial fuerza y ha venido a revitalizar la discusión en torno a los impactos del proyecto de la modernidad en diferentes campos de la vida social; esto permite a partir de la noción del riesgo mantener en tensión productiva las dimensiones estructurales y la acción de sujetos históricamente situados.

El surgimiento de la sociedad del riesgo hace alusión a una fase del desarrollo de la sociedad moderna en donde la dinámica del cambio de producción de riesgos (políticos, ecológicos e individuales) está escapando a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial. Con esto, señala Beck (1996a), las instituciones de esta sociedad se convierten en focos de producción y legitimización de peligros incontrolables sobre las bases de unas rígidas relaciones de propiedad y poder. Surge así esta sociedad en el auto despliegue de los procesos de modernización que son ajenos a las consecuencias que a su paso desencadena. Los temas centrales como son riesgos, peligros, inseguridad, individualización y globalización tienen que ver entonces con la incertidumbre producida en nuestra civilización.

De acuerdo con Beck (1996b), la sociedad del riesgo remite a tres características principales:

- a) La pérdida de una distinción clara entre naturaleza y cultura, los cuales son la base sobre la cual la sociedad se constituye;

- b) La relación de la sociedad con los problemas y peligros que rebasan los fundamentos de representación social de la seguridad, lo que una vez consciente de ello, pueden afectar la raíz sobre la que se sustenta el orden para los universos simbólicos de la sociedad;
- c) El deterioro del sentido colectivo y de determinados grupos concentrándose ahora los esfuerzos de definición en la figura del individuo, es decir, el entendimiento de la vida está sometido a variados tipos de riesgos que tienen un alcance personal y global. Es así como el riesgo global se individualiza y se incorpora en la vida cotidiana en los sujetos, en sus subjetividades y prácticas.

Lazos (2012) hace hincapié en las consecuencias que plantea Ulrich Beck de vivir en una sociedad de riesgo y sus implicaciones. Las reflexiones van encaminadas a la percepción, definición y legitimización de los riesgos. Por un lado, las percepciones del riesgo están estrechamente vinculadas a lo que significa incertidumbre, peligro, amenaza, azar para los diferentes sujetos, grupos o sociedades. Esto nos habla de definiciones y percepciones del riesgo heterogéneas. En ese sentido, para ciertos grupos las amenazas no se alcanzan a percibir hasta que se materializan o hasta que se vuelven visibles por conducto de grupos de presión o por coberturas mediáticas. Según Lazos (2012, p. 85) este umbral de riesgo es muy diverso y puede variar “según si uno participa como portador de decisiones o como afectado por las decisiones riesgosas”.

En la definición de los riesgos se plantea una cuestión social y política de “quién o cuál es la instancia que decide si un riesgo ha de tenerse en cuenta o no” (*ibidem*). Aquí toma un papel central la cuestión tanto de la interpretación de lo que se considera un riesgo, como el sistema de expertos que legitiman estas decisiones.

De igual manera, en la teoría social del riesgo se considera la evaluación del riesgo y la disposición a aceptarlo como un problema social y político. En este sentido, la invisibilidad de algunas amenazas o la inaccesibilidad de ciertos conocimientos condicionan a que la comprensión esté mediada y posiciona en un papel importante a las interpretaciones científicas y mediáticas.

La teoría social del riesgo permite analizarlo desde el conjunto de relaciones económicas, políticas, culturales y sociales que se dan en un territorio y que van a definir y legitimar sus formas de abordaje.

### ***Cambio de paradigma en el estudio del riesgo y de los desastres***

El análisis del riesgo se ha abordado a través del tiempo de diferentes maneras, apoyándose en las ciencias que contribuyen a explicar y entender los fenómenos involucrados en la presencia del mismo. Durante mucho tiempo, la concepción y análisis de los riesgos lo asumieron especialistas de las ciencias naturales con estudios acerca de fenómenos geodinámicos, hidro-meteorológicos y tecnológicos. Este enfoque, también conocido como el *enfoque dominante*, considera los agentes físicos (fenómenos naturales) como los únicos causantes de los desastres y por tanto, el interés se centra en el conocimiento de éstos, entendidos como amenazas. De acuerdo con Lavell (2003) este paradigma está centrado en los siguientes elementos:

- a) Énfasis en los desastres “naturales”, como eventos temporales y territorialmente segregados, derivados de una causa externa de procesos físico-naturales
- b) Son determinados por la inadecuación tecnológica
- c) No tienen relación directa con los proyectos de desarrollo

En los años setentas, a partir de los trabajos de Withman y Fournier, (Cardona, 2001, p. 14), se incorporan nuevos elementos para estimar los daños o pérdidas que causaban los fenómenos naturales a la población y al espacio construido. Se empezó a considerar que el daño no sólo se debía a la severidad del fenómeno natural, sino también a la fragilidad o vulnerabilidad de los componentes y de las poblaciones. Se incorpora el concepto de *vulnerabilidad física*, haciendo referencia a las propiedades físicas del sistema que pueden ser susceptibles de daños por la acción de algún fenómeno externo. Así, a partir de disciplinas como la geografía, la planificación urbana y la gestión ambiental, se empieza a gestar el enfoque del riesgo a partir de las ciencias aplicadas o tecnócrata. La producción de mapas para la identificación de zonas de peligro basado en el área de influencia de los fenómenos naturales, así como la utilización de herramientas informáticas, propiciaron la posibilidad de obtener resultados que podrían traducirse en pérdidas potenciales y que debían ser incorporados a los planes de desarrollo urbano y normas de seguridad (Cardona, 2001).

Actualmente, tanto en América Latina como en los países en desarrollo, el paradigma que sigue dominado la gestión y el manejo de los riesgos y desastres es el tecnócrata. Esto se puede observar en los instrumentos de planeación y gestión que son utilizados por las autoridades para la planeación de la ciudad o para los planes de emergencia.

En contraste, el estudio de los riesgos y sus formas de abordaje han presentado transformaciones importantes en los últimos años. A mediados de los años ochenta, se consolida en América Latina lo que en aquel entonces se denominaba la visión alternativa de los desastres (Rubio, 2012) la cual desde el punto de vista social hace énfasis en:

- a) reconsiderar la conceptualización de los desastres poniendo énfasis en el riesgo;

- b) el papel de la vulnerabilidad social y el desarrollo en la comprensión del riesgo a desastre, y ;
- c) los contextos sociales en que se presentan los riesgos.

El desastre es la actualización del riesgo y tanto producto como resultado de procesos sociales, histórica y territorialmente circunscritos y conformados (Lavell, 1993). En este sentido, se desarrolla una línea de investigación donde el estudio y análisis de los contextos sociales en que tiene lugar las catástrofes se vuelve esencial, al igual que el comportamiento diferencial de los grupos sociales ante tales acontecimientos (Sáenz, 2012)

En esta misma línea, Hewitt (1996) advierte la relación integral y primaria entre la vida cotidiana y los riesgos de desastre, redefiniendo el problema del riesgo y el desastre como un problema del orden social y susceptible de analizarse desde una geografía social de riesgos.

### ***Enfoque alternativo desde de las ciencias sociales***

A mediados del siglo XX, en Estados Unidos surge el interés del estudio de los riesgos desde las ciencias sociales como resultado del interés del gobierno en el comportamiento de la población en caso de guerra. A partir de esa época se empezó a desarrollar una teoría social de los desastres encaminada al estudio de las reacciones y el comportamiento individual y colectivo ante las emergencias. Posteriormente, los aportes desde el ámbito de la geografía y de la llamada “escuela ecologista” que surgió en la Universidad de Chicago empezaron la discusión en torno a que desastre no es sinónimo de evento natural, y destacan la necesidad de considerar la capacidad de adaptación de una comunidad ante la acción de eventos naturales o tecnológicos.

Este nuevo enfoque contribuye a incrementar el conocimiento de la percepción de las amenazas y cómo éstas influyen en la toma de decisiones de una población. Así mismo, se aportó un elemento fundamental al indicar que los desastres tienen causas sociales – vulnerabilidad- y no sólo naturales, haciendo evidente la heterogeneidad de las poblaciones.

El estudio del riesgo desde las ciencias sociales se realiza a partir de dos vertientes predominantes:

1) La primera, derivada de una visión culturalista, analizada en su momento por Mary Douglas (1987; 1996), donde se hace alusión a la construcción social del riesgo a partir de las percepciones de los sujetos, las cuales dependen de factores sociales, culturales, económicos y políticos.

Desde la antropología, esta autora hace contribuciones infiriendo que el riesgo es una construcción colectiva y cultural asociada a la percepción y refiriéndose a esta última como un constructo socio-histórico. Por tanto, la subjetividad, como parte de la construcción social del riesgo supone que:

Los riesgos están siempre cargados de implicaciones morales: 1) la percepción del riesgo depende del sistema social; 2) los individuos utilizan los peligros del ambiente para sostener el sistema social al cual están vinculados criticando o disculpando por aceptar o no los riesgos. (Douglas, 1987, p. 58)

2) La segunda vertiente tiene que ver con la construcción social del riesgo a partir del análisis de la vulnerabilidad. En ella se considera que los orígenes y los efectos diferenciales de los riesgos dependen de las vulnerabilidades y la desigualdad. Este enfoque pone especial acento



en las estructuras y procesos socioeconómicos de la desigualdad y pobreza como causantes de la vulnerabilidad (Sáenz, 2012).

Para García (2005, p. 16) el riesgo “surge de acuerdo con el tipo de sociedad de la que emana, de sus creencias y visiones dominantes”. Esta autora también señala la incidencia de factores estructurales en la ocurrencia de desastres producto de:

[...]prácticas humanas relacionadas con la degradación ambiental, el crecimiento demográfico y los procesos de urbanización, todos éstos vinculados en gran medida con el incremento de las desigualdades socio-económicas a escala local, regional, nacional y, desde luego internacional (p.16)

Siguiendo esta misma idea, Calderón (2001) enfatiza la producción de espacios riesgosos y afirma que son las relaciones sociales de producción los que los definen, entendiendo así al riesgo como una construcción social derivada de las relaciones y procesos sociales en un territorio.

Bajo esta perspectiva, el riesgo puede definirse como la probabilidad que tiene un elemento de sufrir un efecto dañino como producto de la coincidencia en un espacio y tiempo determinado de dos variables: la vulnerabilidad y la amenaza.

$$\textit{Riesgo} = \textit{amenaza} \times \textit{vulnerabilidad}$$

Por su parte, el desastre se considera como el fenómeno que se produce cuando el riesgo se ha hecho evidente a causa de la convergencia entre una amenaza y la vulnerabilidad; es decir, la materialización o actualización del riesgo.

El riesgo tiene cuatro características importantes; es:

- 1) Dinámico y cambiante, es decir que es un proceso que se puede modificar en relación tanto de las amenazas como de los factores de vulnerabilidad.
- 2) Diferenciado, pues no afecta de la misma manera a los distintos actores presentes en una comunidad; por tanto la percepción del riesgo también es diferenciado.
- 3) Latente y potencial, y su grado va a depender de la intensidad probable de la amenaza y de las condiciones de vulnerabilidad existentes.
- 4) Es social, pues surge del proceso de interacción continua y permanente entre la comunidad y su entorno.

La gestión del riesgo, de acuerdo con Wilches-Chaux (1993) es la capacidad de una comunidad para manejar y transformar las condiciones que favorecen un desastre, antes que ocurra. Esta gestión se fundamenta en el conocimiento tanto de la amenaza como de la vulnerabilidad y es así como la participación de las comunidades cobra relevancia al lograr la participación efectiva para la prevención, mitigación o preparación con los sujetos involucrados.

La incorporación de las ciencias sociales en el estudio del riesgo a partir de un enfoque desde múltiples disciplinas plantea la necesidad de “profundizar [...] el conocimiento acerca de la percepción individual y colectiva del riesgo e investigar las características culturales, de desarrollo y de organización de las sociedades que favorecen o impiden la prevención y la mitigación” (Cardona, 2001, p. 58). Como puede advertirse, se empiezan a considerar los riesgos y su actualización (desastre) como una co-producción donde participan los aspectos físicos, socioeconómicos, políticos y culturales y se vinculan directamente a la vulnerabilidad ante determinado tipo de fenómeno. Así, las condicionantes políticas y las relaciones de poder

(decisiones, acciones y discursos asociados) se vuelven factores clave en la génesis y desarrollo del riesgo (Lazos, Melville, & Sánchez, 2012).

### ***Estructura de vulnerabilidad frente al riesgo***

El concepto de vulnerabilidad cobra sentido dentro del proceso de construcción de riesgos y se constituye poniendo atención en aspectos como la organización, las relaciones sociales y la estructura causal, para entender las lógicas sociales imperantes en las situaciones de riesgo y alejándose así del entendimiento de la amenaza natural como elemento predominante del riesgo y detonador del desastre (Rebotier, 2013). El proceso de construcción de la vulnerabilidad es siempre particular, multi-escalar, y diferenciado, pues ciertas características o circunstancias se revelan como condiciones de vulnerabilidad fundamentales en ciertos contextos mientras que en otros no lo son (Rubio, 2012).

Por lo general, a nivel institucional y legal, la vulnerabilidad se asocia con debilidad, exposición o carencia, y se utiliza a diversas escalas: individuos, grupos, comunidades, clases y hasta naciones. Pero la definición comúnmente aceptada en el ámbito de los estudios sobre desastres es “la capacidad de enfrentamiento y recuperación en los procesos de actualización del riesgo, el desastre” (Rubio, 2012a, p. 157). Esta capacidad, según este autor, debe ser entendida en su contexto y no como una condición propia del sujeto: la capacidad para enfrentar una amenaza es muy distinta a la capacidad de enfrentar otra. En este mismo sentido, Cardona (2001) señala que es la capacidad de la población para responder y recuperarse del impacto de un suceso.

Al entender la vulnerabilidad no como una condición de los sujetos, sino como una posición frente al riesgo, para su análisis es necesario puntualizar tres aspectos:

- 1) Es necesario exponer y analizar la estructura de relaciones que la sustentan.
- 2) La especificación y tipo de riesgo del que se trata
- 3) El rango de posibilidades de acción y el horizonte de decisiones del que disponen los distintos actores en un escenario de riesgo

Para Natenzon (1995) la conformación de escenarios de vulnerabilidad está asociado con aspectos de índole ambiental, físico, social, económico, político, institucional, organizativo, educativo e ideológico-cultural, los cuales van a determinar el nivel de dificultad o capacidades que tendrá el grupo social para recuperarse autónomamente luego del impacto. En este mismo sentido, Barrenechea, Gentile, González, and Natenzon (2000), señalan que la vulnerabilidad es una combinación de características del grupo social derivada de sus condiciones sociales y económicas, sin embargo, para profundizar en la concepción de este término es necesario tener en cuenta dimensiones particulares como son la institucional y cultural, así como la dimensión vinculada a la percepción del riesgo.

Por otro lado, para Nájera (2010), el aumento de la vulnerabilidad en el espacio urbano ha sido el resultado de la acción conjunta de varios factores, básicamente producto del comportamiento humano, entre los que destaca:

- La creciente concentración de la población en grandes aglomeraciones como consecuencia de la explosión demográfica y las grandes urbes como promesas de más y mejores oportunidades de bienestar
- La concentración de valores expuestos al riesgo (grandes polígonos industriales, de investigación y desarrollo y conglomerados financieros), con un componente tecnológico cada vez mayor, en los bienes y en el tratamiento de la información.

- La ocupación de zonas de peligro por parte de las comunidades humanas (laderas inestables, desembocaduras de ríos o cauces secos), por un proceso de urbanización descontrolado y por la búsqueda de terrenos más baratos.
- La adopción de prácticas contrarias a la sustentabilidad, tanto en la planificación urbanística y de ocupación y usos de suelo como en la conservación del medio natural, así como de aquellas otras que inciden en el cambio climático

En consecuencia, la vulnerabilidad se vuelve producto de las formas particulares de desarrollo de acuerdo al tipo de sociedad. En América Latina, las expresiones del riesgo tienen relación con el proceso acelerado de urbanización, la degradación ambiental, la exclusión social, el empobrecimiento de la población y su creciente concentración en las ciudades grandes de la región (Arguello & Lavell, sf).

El análisis del riesgo desde el eje analítico de la vulnerabilidad se muestra como uno de los más complejos y completos, pues contempla cuatro elementos fundamentales en sí mismo: atiende la intersubjetividad objetivable al focalizar sus miradas en los sujetos, grupos y comunidades; no descuida los elementos estructurales que muestran a dichas poblaciones desiguales; describe y registra los niveles de riesgo a los que pueden verse afectados por estas situaciones; y dibuja o diseña mecanismos de resistencia con los que potencialmente pudieran minimizar sus efectos (Fabre, et. al, 2012).

Cabe señalar, que aun cuando el análisis de la vulnerabilidad en los estudios de riesgo tiende a dar cuenta de las situaciones estructurales, no busca resolverlas, ya que esto escapa el nivel de análisis y el alcance de la gestión de los riesgos, pero sí considera la vulnerabilidad en

relación con las fases de gestión del riesgo-desastre, las cuales implican la prevención, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción (Lavell, 1996).

### ***Vulnerabilidades***

La vulnerabilidad en sí misma constituye un sistema dinámico, y surge como consecuencia de una serie de factores y características (internas y externas) que convergen en una comunidad particular. A esta interacción de factores y características se le otorga el nombre de vulnerabilidad global (Wilches-Chaux, 1993).

De acuerdo con Wilches-Chaux, para efectos del estudio de la vulnerabilidad global se analizan distintos tipos, las cuales van a constituir cada uno con un ángulo particular para analizar el fenómeno de la vulnerabilidad global, pero que están estrechamente interconectadas entre sí. La tipología que propone son:

- *Vulnerabilidad natural:* Todo ser vivo posee una vulnerabilidad intrínseca determinada por los límites ambientales dentro de los cuales es posible la vida. Tiene que ver con las condiciones necesarias para vivir (temperatura, humedad, densidad, composición atmosférica)
- *Vulnerabilidad física:* Se refiere a la localización de los asentamientos y las deficiencias de sus estructuras físicas para “absorber” los efectos de esos riesgos.
- *Vulnerabilidad económica:* Se refiere a los ingresos, desempleo, inestabilidad laboral, acceso a servicios, etc. (entré más deprimidos son más vulnerables frente a las amenazas)
- *Vulnerabilidad social:* Es el nivel de cohesión interna que posee una comunidad, organización de la sociedad (liderazgo efectivo, pertenencia, participación, etc.)

- *Vulnerabilidad política:* Valor recíproco del nivel de autonomía que posee una comunidad para la toma de decisiones que le afectan.
- *Vulnerabilidad técnica:* Ausencia de diseños, estructuras y técnicas de construcción adecuadas ante las amenazas.
- *Vulnerabilidad ideológica:* La respuesta que logre desplegar una comunidad ante una amenaza, desastre o riesgo va a depender de su concepción del mundo que posean sus miembros
- *Vulnerabilidad cultural:* Se refiere a la “personalidad de los miembros de la comunidad frente a los desastres (estereotipos). También está relacionado con el tratamiento que se le da a la información por parte de los medios.
- *Vulnerabilidad ecológica:* Conjunto de formas en que la sociedad se relaciona con su ambiente natural y el modelo de desarrollo adoptado.
- *Vulnerabilidad institucional:* Los problemas que enfrentan las instituciones encargadas de la gestión del riesgo.

Así, concluye este autor que “el problema de nuestra debilidad ante el desarrollo de la naturaleza y de la historia tiene sus raíces en nuestras estructuras materiales y mentales [...] y por tanto, somos protagonistas [...] somos elementos del sistema complejo que llamamos realidad” (p.47).

### ***Estructura de vulnerabilidad***

Rubio (2012b) considera que la vulnerabilidad, como componente esencial del riesgo, es manifestada de manera diferencial entre los actores que intervienen en el espacio de riesgo. Por ello, suele ser abordada de manera segmentada ya sea por tipo o por grupos.

Con la intención de ofrecer un análisis integral del riesgo y partiendo de que la vulnerabilidad de cada sujeto es en función de sus posibilidades de acción/decisión frente a las amenazas, el autor introduce el concepto de *estructura de vulnerabilidad*. Con esta herramienta conceptual busca dar cuenta de las interdependencias entre las decisiones y capacidades en el contexto global de un escenario de riesgo. Así, la *estructura de vulnerabilidad* se entiende como el marco de relaciones de poder y control que limita o posibilita la acción que cada actor ejerce sobre el territorio y sobre los demás actores, por lo que no es una característica propia de los sujetos, sino más bien una posición frente al riesgo.

Este autor sostiene que al introducir la idea de estructura de vulnerabilidad se hace necesariamente referencia a la agencia de los sujetos involucrados en este proceso. En esta perspectiva, estructura y agencia están íntimamente ligadas, y se co-determinan. Las estructuras orientan y posicionan a los actores, que despliegan un variado nivel de creatividad y, aunque cotidianamente reproducen un sinnúmero de estructuras e instituciones, son capaces también de introducir cambios y hasta actuar intencionadamente para lograr ese objetivo.

La reproducción de estructuras resulta de un encadenamiento de decisiones que se relaciona con el conjunto de expectativas ordenadas en torno a sistemas sociales como la política, la economía, la ciencia, la ley, y que van a constituir estructuras de sentido. Las instituciones aparecen en este contexto como estructuras sedimentadas o normadas donde el conjunto de decisiones está claramente establecido. Sin embargo, los sujetos también se dotan de recursos frente a estas estructuras de poder para lograr hacer una acción que induzca cambios en esta estructura.



Así, la idea de estructura supone tres cuestiones centrales: en primer término, la existencia de la agencia para su reproducción o modificación; en segundo, los recursos y limitaciones que ofrece esta estructura para desplegar continuos de acción (agencia) por parte de los actores; finalmente, las expectativas o estructuras de sentido que se dotan a partir de los sistemas sociales.

El planteamiento de una estructura de relaciones que subyace al riesgo propone integrar al conjunto de actores que intervienen en procesos de riesgo, definiendo a la vulnerabilidad como una propiedad del escenario en su conjunto y no sólo como una situación que afecta a algunos de sus componentes. Así, la estructura de vulnerabilidad tiene que ver con la incidencia en las variables que sustentan la amenaza, con el nivel de centralización de las decisiones, con la capacidad de definición del riesgo mismo, con las contradicciones y/o coherencia que existe entre las distintas definiciones presentes en un escenario, y con la identidad o conflicto de intereses.

Rubio (2012) plantea los siguientes ejes como relevantes en la configuración de una estructura de vulnerabilidad: normas, intereses, recursos y localización.

- Las normas hacen referencia al marco institucional para la toma de decisiones relevantes frente a la amenaza,
- Los intereses a la relativa identidad o antagonismo que pueden existir entre los actores,
- Los recursos a la capacidad organizativa y material de cada actor para intervenir, y
- Localización al rango de afectación que las decisiones de cada actor tiene en relación con la distribución de las amenazas.

En este sentido, se retoma el concepto de estructura de vulnerabilidad como un escenario de relaciones en su conjunto que incide en la posibilidad de acción frente al riesgo hidrometeorológico.

## **El espacio urbano en el contexto del riesgo**

En el presente apartado se aborda la construcción social del espacio y la importancia del espacio urbano como escenario de riesgo. Se asocia la problemática del riesgo en el espacio urbano con las particularidades de la ciudad y las formas urbanas adoptadas. Finalmente se plantea la relación entre vulnerabilidad y espacio urbano en un contexto de riesgo.

### **Construcción social del espacio urbano**

El riesgo como proceso social y complejo, y la vulnerabilidad diferenciada están estrechamente vinculados con las relaciones sociales particulares de cada sociedad. En este sentido, dentro del análisis del riesgo se vuelve importante tomar en cuenta la configuración y comprensión espacial. Calderón (2001) propone que los desastres deben ser estudiados desde una perspectiva histórica y desde el conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales que construyen el espacio.

El espacio como componente de la vida social cobra importancia a partir de lo que se denomina el giro espacial de las ciencias; un encuentro entre las dinámicas sociales y la conformación social del espacio sociales (Lévy 2010). Este giro aborda el estudio del efecto de la distancia sobre las relaciones sociales (Giménez, 2009), donde se destaca una solidaridad horizontal que los sujetos van tejiendo entre sí con su espacio geográfico; estas relaciones entre

los actores, y entre los actores y su medio incide de la construcción de espacios riesgoso, espacios vulnerables.

El espacio como construcción social es complejo; está organizado y estructurado conforme al tipo de sociedad; es dinámico y en evolución permanente como resultado de factores externos e internos. Así, el espacio social expresa procesos relacionados con clases, estratos, grupos e individuos que conforman la vida cotidiana. Contiene un componente subjetivo, ya que el espacio es percibido y significado por los diferentes individuos ya sea en función de sus sistemas de pensamiento como de sus necesidades, añadiendo así elementos místicos o religiosos (Egea, Nieto, Domínguez, & González, 2008).

Desde esta óptica, el espacio urbano es la estructura espacial de la ciudad, donde se expresa su historia, y coexisten formas espaciales (prácticas socioculturales, representaciones e imaginaciones) que representan a los grupos sociales y que producen ciertos efectos particulares de poder. Las prácticas sociales impactan en las formas de entender el espacio, apropiarse y posicionarse frente al él. La apropiación espacial incide en la demarcación, ocupación, expulsión, manejo, construcción, información del espacio a partir de los múltiples agentes tanto individuales como colectivos. El territorio se vuelve un lugar geográfico sobre el cual se desarrollan las relaciones sociales y las prácticas culturales y está fuertemente vinculado con experiencias concretas, experiencias de vida individuales y colectivas (Fabre et al. 2012). Esta construcción socio-espacial permite entender las condiciones de vulnerabilidad dentro de las ciudades al dar cuenta cómo los sujetos valorizan ciertas áreas y se apropian de territorios aun cuando pueden ser riesgosos.

## ***Riesgo y vulnerabilidad en el espacio urbano***

La creación de riesgos en el territorio urbano según Viand & González (s/f) se encuentra justamente en el cruce entre dos problemáticas cuyo estudio ha sido tradicionalmente independiente: lo urbano, la forma de hacer ciudad por un lado, y los riesgos y desastres por el otro. Al tratar de vincular estos problemas, Lindón (1989) propone entender las áreas sujetas a peligros naturales como una articulación resultado de las condiciones de sitio –naturales- y las socialmente producidas.

La planificación urbana no ha incorporado la cuestión de los riesgos de desastre propios de los ámbitos urbanos; los riesgos en tanto construcción social histórica no han sido tratados como parte del cotidiano de la ciudad, sino restringidos a su manifestación como desastre y por lo tanto, a una ciudad de emergencia (Viand & González, s/f). La gestión del riesgo en las ciudades ha tenido propuestas concretas particularmente en la planificación urbana. Los planes de ordenamiento con enfoque de riesgo o los atlas de riesgo permiten integrar a través de un análisis técnico y participativo la identificación de peligros y vulnerabilidades en un territorio dado para incorporarlas a la definición de usos de suelo y medidas más generales, tendientes a mejorar los niveles de vulnerabilidad existentes. Sin embargo, estos instrumentos no logran integrar en profundidad el riesgo y lo urbano, sino sólo de forma fragmentada.

Se entiende la historia urbana de un territorio como el producto de la confluencia de un conjunto de procesos que van configurando una realidad compuesta de centros urbanos distribuidos en su geografía, cuyas características y las del territorio que conforman están en constante transformación (Egea et al., 2008). Por tanto, las ciudades surgen de una estrategia de ocupación territorial que la sociedad de acuerdo a lo que su cultura, tecnología y organización

visualiza para lograr sus objetivos; esto es lo que se denomina “proceso de urbanización”, o el medio construido.

La urbanización detona procesos relacionados con las actividades industriales y de servicios, concentración de mercados de consumo, acceso a servicios, así como problemas relacionados con la vivienda precaria, abastecimiento, exclusión, marginación y deterioro urbano (*ibídem*); elementos que inciden en las condiciones de vulnerabilidad para hacer frente a determinados tipos de fenómenos de carácter natural, como pueden ser los hidro-meteorológicos.

Como señalan Egea et al. (2008), en las áreas urbanas las condiciones de vulnerabilidad son diferentes entre los distintos estratos económicos y entre los grupos sociales, reconociendo así que uno de los rasgos típicos de las grandes ciudades está determinado por el alto grado de diferenciación interna. Estas contradicciones se vuelven así el reflejo de la historia pasada y presente de la sociedad derivado de los procesos económicos y sociales que ha vivido.

En este sentido, Lefebvre (1987) entiende la ciudad como la proyección de la sociedad sobre el terreno pero no sólo en el espacio sensible, sino en el plano específico percibido y concebido por el pensamiento que determina tanto la ciudad como lo urbano. Así, el espacio urbanizado se convierte en un espacio social con contradicciones en el interior de la ciudad pero también como elemento integrante y constitutivo del sistema social.

La urbanización como proceso histórico y social complejo está estrechamente relacionado con el desarrollo de las fuerzas productivas y con los procesos que transcurren en la vida moderna (Egea et al., 2008). Es un proceso espacial y social que se refiere a los cambios

que se producen tanto en el comportamiento, como en los estilos de vida y en las relaciones sociales de una sociedad determinada (ibídem).

Dentro de la ciudad, la conformación de espacios vulnerables al riesgo es asimismo compleja. Para Herzer (2011) en esta conformación participan un conjunto de actores sociales privados y públicos, individuales y organizacionales que son protagonistas de la construcción de esta vulnerabilidad social. Esta conformación compleja de espacio genera un paisaje de riesgo singular que lo determina y lo caracteriza de otros espacios (Urbano, 2010).

Lavell (1996) considera ciertos aspectos urbanos importantes dentro de la dinámica urbana: la complejidad e interconectividad de los procesos sociales; el peso de la informalidad y de la ciudad ilegal; la debilidad política e institucional; la falta de participación social en la política y la planificación urbana, variables que también deben de ser consideradas para la identificación del riesgo urbano y la gestión del mismo; aspectos de carácter espacial, económicos, políticos, sociales y culturales que se enmarcan dentro de un modelo de desarrollo neoliberal y que inciden en las prácticas y políticas urbanas.

### ***Procesos de urbanización: la metrópoli y los espacios trasnacionales***

En América Latina, la tendencia a la urbanización de la población así como de las actividades económicas es notable. Para el año 2000, las ciudades concentraban 75% de los habitantes de la región y generaron más del 50% del crecimiento económico. Para el 2030, se espera que 80% de la población de esta región viva en centros urbanos. (Rojas, 2010). El siglo XXI es el siglo de las migraciones, donde millones de personas buscan oportunidades de desarrollo en otras latitudes propiciando corrientes migratorias que se dirigen por lo general a

mercados más dinámicos, donde se crean empleos, dejando atrás naciones más atrasadas y con grandes problemas políticos (Iracheta, 2010).

En la actualidad, las ciudades muestran distintas transformaciones de las formas urbanas tradicionales hacia grandes áreas urbanas. La metropolización tiende a una estructura disgregada y fragmentada que acentúa la polarización al interior de su espacio y en donde coexiste la pobreza con el sector de negocios internacional (Núñez, 2010). Además de la concentración, fragmentación y segregación residencial y social en su espacio, las ciudades metropolitanas combinan estructuras tradicionales con nuevas, pero también surgen espacios en donde se desarrollan formas inéditas con una amplia variedad de procesos y formas urbanas que dialogan con los paradigmas de la economía, la comunicación y el medio ambiente (*ibídem*).

Mientras lo que orientó los principios de la planificación por varias décadas fue la idea del bien común, ésta se desvanece al tiempo que se han sobreponen principios neoliberales orientados hacia un mercantilismo a ultranza que en sociedades desiguales exacerba sus efectos depredadores sobre la sociedad, la cultura y el ambiente (*ibídem*).

En el contexto de la globalización, la mundialización urbana no se concibe como el fin de los territorios, sino más bien como una reconfiguración territorial, donde se favorece el predominio de los flujos, la privatización a expensas de la vida pública y privilegia la separación, la fragmentación y el abandono (Mongin, 2006). El camino hacia una ciudad global es un espacio que hace evidente una serie de conflictos y de contradicciones; muchas ciudades en una ciudad. Una ciudad global es aquella que se vuelve hacia su exterior, al cual está conectada, y no hacia su periferia inmediata. De forma paralela, Sassen (2006) establece cuatro categorías de ciudad que representan las formas de globalización económica: las zonas de

procesamiento de exportaciones (países de baja renta y laxa regulación laboral), centros bancarios internacionales (agrupan entidades financieras con capacidad de impactar las transformaciones globales, por ejemplo Tokio, NY, Londres), los distritos de alta tecnología (concentran empresas de alta especialización en el desarrollo tecnológico) y las ciudades globales (centros desde donde se comanda la economía mundial). De los puertos se refiere a lugares estratégicos con servicios especializados y reconoce que el sistema urbano opera a un nivel transnacional, siendo así las ciudades una especie de nodo. Estos nodos se vuelven ciudades estratégicas en una nueva geografía, cultural y políticamente transnacional (Santana, 2014).

Si bien la ciudad de Manzanillo no se caracteriza en sí como una ciudad global, Santana (2014) la constituye como un espacio urbano transnacional que refleja la conformación de geografías de inequidad en el proceso de transformación urbana. Este espacio integra diferentes actores desde lo local hasta lo global con implicaciones en la construcción y transformación del espacio urbano y modificación de patrones de usos de suelo, expansión de la superficie urbanizada y pérdida de accesibilidad en las zonas cercanas al puerto. Aspectos que inciden directamente en la conformación de espacios de vulnerabilidad frente al riesgo hidrometeorológico y que dan cuenta del modelo de urbanización ligado al modelo económico neoliberal regido por ciertos intereses que van más allá del territorio local, regional o nacional.

### **Actores y agencia frente a la vulnerabilidad en el espacio urbano**

La ciudad se define como una unidad económica, cultural, social y política, que se construye a partir de la relación sociedad-territorio. Es un producto de procesos diversos y contradictorios: producción del territorio, procesos demográficos, económicos y culturales.



Detrás de la ciudad, encontramos realidades sociales heterogéneas, con actores que corresponden a universos económicos, sociales, étnicos, de género, culturales y políticos muy diferentes (Pírez, 1995). Se encuentran individuos y grupos sociales con relaciones y poderes diferenciados, es decir, a nivel local existe una estructura de relaciones de poder. Un actor puede ser un individuo, una red de sociabilidad, un grupo, un colectivo, que actúa en función de su especificidad idiosincrática, pero también como representante de diversos grupos o de su sociedad (Giménez, 2006).

Los actores sociales son tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad. El comportamiento de los actores sociales en la ciudad dependen si bien de procesos estructurales, también va a depender de su forma particular de acción y relación con el territorio (Pírez, 1995). Se reconoce la existencia de una estructura social que genera una pluralidad de *unidades de acción* (Giménez, 2006) o actores sociales, y que comprende siempre una pluralidad de subsistemas sólo parcialmente ajustados entre sí, lo que explica la posibilidad de un cambio social (Giménez, 2006), pues si bien los actores sociales están en interacción dentro del sistema de relaciones sociales, también disponen de un margen de posibilidades de acción, de agencia que le es propio.

El actor social se va a definir por su posición social dentro de la estructura social como sujeto, y va a participar en las normas, reglas y funciones de los procesos sociales, va a tomar parte de los dramas de la historia, así como también de la producción y dirección de la sociedad (Giménez, 2006, p. 146).

Cabe destacar que los actores cuentan con una serie de recursos tanto políticos, económicos, sociales, de acceso a la información, culturales, educativos que juegan un

importante papel en las relaciones de poder y dinámica social. Sin embargo, contar con esos recursos no implica la movilización ni su utilización con la mira de generar prácticas para manipular las relaciones de poder en su beneficio.

El individuo, como parte de un grupo social, interioriza una serie de prácticas o sistemas de prácticas (Bourdieu, 2007) de modo que puede actuar de acuerdo con lo que el sistema establece, o exige y asegura así la continuidad del mismo. Al mismo tiempo, el individuo interioriza los esquemas de estructuras al que se sujeta el sistema de prácticas. Es así como los diferentes actores sociales que interactúan en un espacio urbano determinado pueden reproducir una estructura de vulnerabilidad. Sin embargo, también pueden movilizarse y actuar para modificar estas relaciones que subyacen al riesgo, con un determinado margen de acción.

Si bien la estructura de vulnerabilidad ante el riesgo es estructurante de las prácticas y sentidos, también es estructurada y por tanto puede ser transformada o modificada por los diferentes agentes presentes. Así, el estudio de la agencia que tienen los diferentes actores sociales involucrados en un espacio de riesgo - la posibilidad o limitación de acción para movilizar la estructura de vulnerabilidad en un contexto determinado o algunos de sus elementos – permite identificar cómo se construye y reproduce la vulnerabilidad desde la posición de los actores y cuáles son sus posibilidades para actuar ante el riesgo; y por tanto, permite alcanzar un análisis más integral sobre el proceso del riesgo y la vulnerabilidad, para la toma de acción gubernamental, social, familiar e individual.

## **Construcción metodológica**

Como ya se ha mencionado, el presente trabajo de investigación busca entender la naturaleza del riesgo y el papel que juegan los procesos sociales, culturales y políticos en la conformación de la vulnerabilidad frente a fenómenos de carácter hidro-meteorológico. La intención de abordar nuestro objeto de estudio desde una perspectiva sociocultural implica identificar la articulación de factores subjetivos y objetivos que configuran esta vulnerabilidad frente al riesgo hidro-meteorológico; por esta razón, se optó por seguir un abordaje cualitativo, perspectiva metodológica pertinente para este fin.

La investigación de corte cualitativo es aquella que “produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas y la conducta observable” (Taylor y Bogdan, 1996). El enfoque etnográfico constituye una concepción y práctica de conocimiento que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros, ya sean entendidos como actores, agentes o sujetos sociales (Guber, 2011); esta autora afirma que un investigador social difícilmente puede comprender una acción si no entiende los términos en que la caracterizan sus protagonistas, por lo tanto, los agentes se vuelven informantes privilegiados porque sólo ellos pueden dar cuenta de lo que piensan, sienten, dicen, y hacen respecto de los eventos que los involucran, es decir, el “como es” para ellos, y el cual depende de su ajuste a la “perspectiva nativa de los miembros de un grupo social” (p. 16).

El interés en desarrollar una investigación cualitativa a partir de datos socio históricos así como de narrativas del riesgo deriva de comprender a los sujetos dentro del marco de referencia de ellos mismos, lo que nos permite no solo conocer el entendimiento y conformación del riesgo, sino comprender los valores y normas que forman sus identidades, perspectivas,

preferencias y decisiones como ciudadanos del riesgo, y cómo éstas están restringidas o habilitadas por la participación social en contextos locales, culturales y sociales específicos (Henwood et al, 2010).

La perspectiva cualitativa implica especificar las particularidades sobre el fenómeno de estudio, que comprende para este caso, desde la creación de la delegación del *Valle de las Garzas* en 1984 en la ciudad de Manzanillo, Colima, hasta el momento actual en que se redacta esta tesis, en otoño de 2014.

El método es la forma característica de investigar (Rodríguez, Gil, & García, 1999). Para esta investigación se considera relevante el caso de un área urbana: el Valle de las Garzas, ubicado en la parte centro de la ciudad de Manzanillo, Colima. Un estudio de caso es un método de investigación cualitativa que busca comprender un fenómeno social complejo y permite al investigador conservar de manera holística y significativa las características de los eventos de la vida real de forma situada (Yin, 2003). De acuerdo con Stake (1999) el estudio de caso es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su relevancia y significatividad en situaciones similares.

El estudio de caso permite examinar o indagar un fenómeno contemporáneo en su contexto real cuando las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. Este método consiste en una descripción y análisis detallado de unidades sociales, buscando comprender la particularidad del caso, en el intento de conocer cómo funcionan todas las partes que los componen y las relaciones entre ellas para formar un todo. En los casos de estudio se utilizan múltiples fuentes y técnicas de recolección de datos como análisis documental, entrevistas, observación directa, observación participante, entre otros, por lo que Yin (2003)

recomienda utilizar múltiples fuentes de datos y el principio de triangulación para garantizar la validez interna de la investigación. Esto, permite comparar los datos obtenidos a través de diferentes fuentes de información que guardan relación entre sí, al igual que diferentes perspectivas que convergen en el fenómeno estudiado.

### **Técnicas de recolección y análisis de la información**

Para dar respuesta a la pregunta de investigación se plantea analizar desde una mirada socio histórica la conformación del territorio, así como un análisis de las políticas, programas e instrumentos de planeación y gestión del riesgo y cómo estos son elementos que condicionan la vulnerabilidad frente a determinado tipo de fenómenos. Asimismo, se planteó la pertinencia de tomar en cuenta la perspectiva de los sujetos históricamente situados que dotan de sentido al riesgo hidro-meteorológico y que incide en la conformación de su vulnerabilidad en el espacio estudiado. El plano espacial, por tanto social, requiere colocar al sujeto como un actor social que tiene la posibilidad de actuar frente a determinada estructura estructurada y estructurante.

La propuesta conceptual de Rubio (2012) de la estructura de vulnerabilidad contempla tres componentes principales:

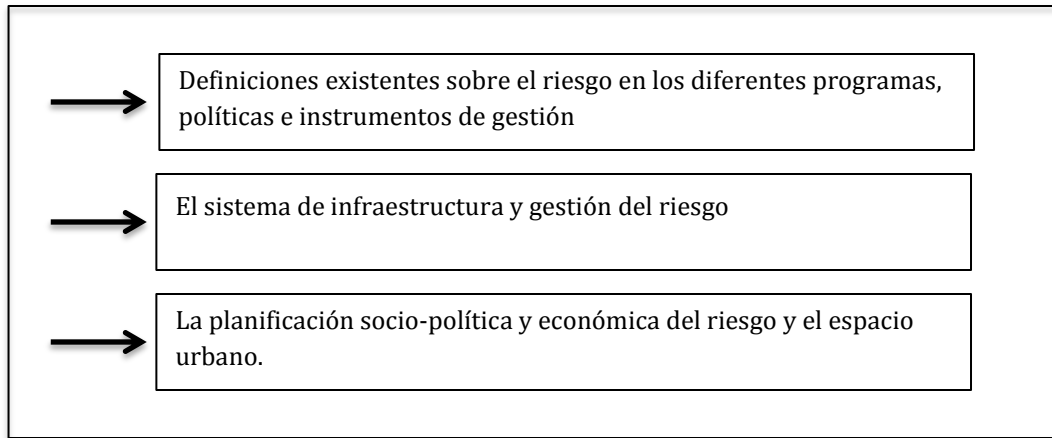


Figura 1. Principales componentes de la estructura de vulnerabilidad propuestos por Rubio (2012).

Para identificar estos componentes, se analizaron diferentes documentos normativos, políticos e históricos en busca de aspectos relevantes de carácter socio-espacial sobre la conformación histórica del *Valle de las Garzas*, el contexto socioeconómico de la población, las características principales del modelo de gestión del riesgo y de planeación de la ciudad, la infraestructura del riesgo en la ciudad, así como los diferentes actores y formas de participación.

Por otro lado, fue relevante en la construcción metodológica, para dar cuenta de la estructura de vulnerabilidad desde un enfoque sociocultural e integral, contemplar los aspectos subjetivos que integra la experiencia urbana del riesgo, y cómo es que diferentes figuras en el espacio experimentan el riesgo. En este sentido, se pretende identificar cuáles son los significados socialmente contruidos del riesgo y como éstos modelan e informan sus acciones, la forma en que el tiempo y espacio pueden ser trastocados por eventos de riesgo, así como las diversas formas de producción de conocimiento del riesgo fuera de las normas estadísticas y medidas cuantitativas del riesgo (Henwood, et al, 2010)

Las técnicas utilizadas para la recolección de datos fueron el análisis documental, la entrevista semi-estructurada y un diario de campo (véase Figura 2).

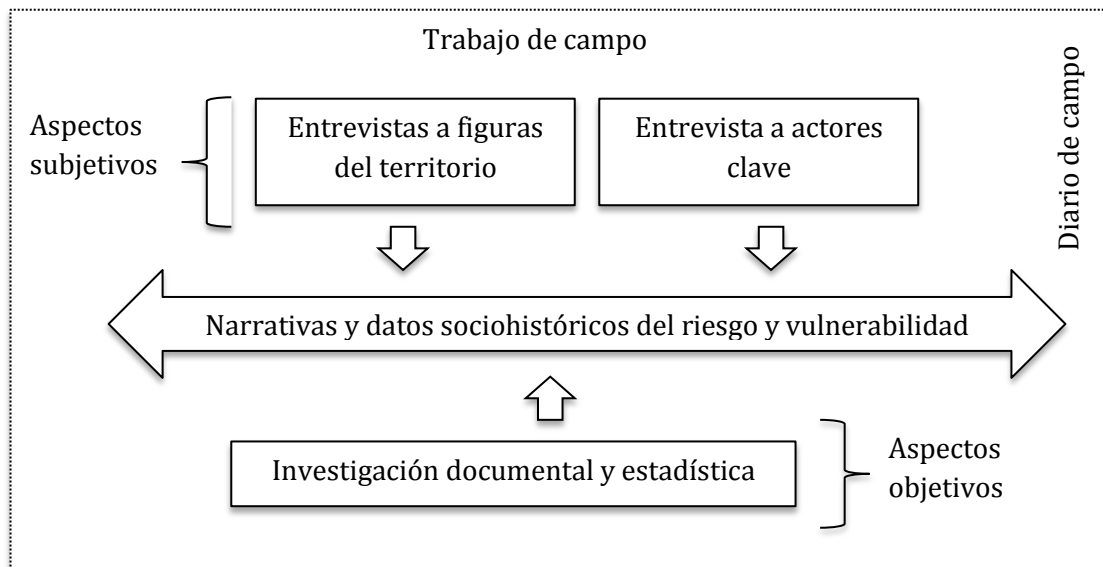


Figura 2. Mapa metodológico

### Análisis documental

El análisis documental es un proceso analítico orientado a producir conocimiento derivado de datos que se encuentran en materiales impresos. Esta estrategia de investigación social acude a fuentes documentales como soporte de su trabajo, y supone la revisión cuidadosa y sistemática de documentos para contextualizarlos en relación al tema de interés y con la finalidad de encontrar patrones subyacentes asociados con visiones, percepciones, sentidos y comprensiones sobre el fenómeno o evento que se estudia (Galeano, 2004)

Se analizaron diversos documentos entre los que destacan bases de datos, documentos institucionales y legales, así como documentos oficiales históricos en los tres niveles de gobierno, que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 1.  
Documentos y bases de datos revisados y analizados

Tipo de documentos	Nombre de los documentos
Bases de Datos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI (A nivel municipal y a nivel Agebs del Valle de las Garzas)</li> </ul>
Leyes, políticas y programas relacionadas a la Gestión del Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley General de Protección Civil Federal y Estatal,</li> <li>▪ Programa Nacional de Protección civil 2008-2012</li> <li>▪ Estrategia de Cambio Climático 2012</li> <li>▪ Programa sectorial de Gobernación 2012-2018</li> </ul>
Leyes, Políticas y programas relacionados a la planeación urbana municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atlas de riesgo de Manzanillo 2012,</li> <li>▪ Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Manzanillo 2012</li> <li>▪ Documento Técnico del Programa Parcial de desarrollo Urbano del Valle de las Garzas-Las Brisas 2012</li> </ul>
Documentos oficiales y libros históricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Resumen ejecutivo del estudio de la OCDE sobre el sistema Nacional de Protección Civil en México 2013</li> <li>▪ Construcción y Reconstrucción del Desastre de Georgina Calderón (en relación a la conformación histórica de la Ciudad de Manzanillo)</li> </ul>
Prensa Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Periódicos y noticias de la prensa estatal y local donde la temática es el riesgo, la vulnerabilidad o inundaciones en el Valle de las Garzas.</li> </ul>

### Entrevistas

Con el fin de integrar los aspectos subjetivos y socioculturales de conformación del riesgo y que inciden en la vulnerabilidad frente al mismo, se tomó la decisión de realizar entrevistas semi-estructuradas. Se estableció una muestra teórica no probabilística, donde la elección corresponde a lo que Lindón (2005) conceptualiza como *figuras de la territorialidad*. Estas *figuras* son sujetos que configuran su experiencia espacial a partir de tres niveles: tierras conocidas (mundo percibido); prácticas sociales; y sentido del lugar (significados asociados a un territorio concreto). Asimismo, estas figuras están asociadas a perfiles particulares de sujetos y a situaciones o escenarios concretos. De acuerdo con nuestro objeto de estudio se construyeron



seis figuras de territorialidad en el *Valle de las Garzas*: un líder comunitario, un estudiante, una profesionista independiente, una comerciante, un transportista, y una maestra (véase Tabla 2). Estas figuras resultan informantes clave y permiten dar cuenta de la diversidad de puntos de vista sobre la vulnerabilidad en dicho territorio.

Tabla 2.  
*Figuras de territorialidad seleccionadas en el Valle de las Garzas*

<b>Figura</b>	<b>Características principales</b>
Líder de la Asociación de Damnificados de Jova 2011	Mtro. en Salud Pública por la Universidad de Morelos en NL., sexo masculino, casado sin hijos, afiliado a la Iglesia Adventista del séptimo día, habitante del Barrio IV del Valle de las Garzas.
Estudiante	Licenciatura en Ingeniería mecánico electricista de la Universidad de Colima, soltero, 19 años, originario de Manzanillo, sexo masculino, vive en el Barrio II del Valle de las Garzas con su madre y hermanos, actualmente participa en el Servicio Militar Nacional.
Profesionista	Licenciatura en Contaduría Pública, sexo femenino, casada con un hijo, 35 años, originaria del DF, vivía en el Barrio IV pero se mudó al Barrio III, participó activamente en la Asociación de Damnificados de Jova 2011 por haberse visto afectada.
Comerciante	Dueña de una lonchería, sexo femenino, viuda, 78 años, originaria de Manzanillo, vive en el Barrio I, sin estudios.
Transportista	Maneja un taxi en la ciudad de Manzanillo, sexo masculino, 47 años, casado con 2 hijos, casa propia en el Barrio 5.
Maestra	Trabaja en una escuela primaria, vive en Soleares (barrio VI), casa rentada, 38 años, soltera con un hijo

*Nota:* La tabla presenta las principales características de las figuras de la territorialidad del Valle de las Garzas que fueron entrevistadas. Los nombres reales de las figuras fueron omitidos previo acuerdo. Dicha tabla fue elaborada con información que dieron los propios informantes.

La entrevista es una situación cara a cara donde se encuentran distintas reflexividades pero, también, donde se produce una nueva reflexividad. Es entonces, una relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones en una instancia de observación

directa y de participación (Guber, 2011, pp. 69-70), donde se recuperan experiencias, acontecimientos y percepciones de vida a las interrogantes (Gómez, 2011).

La entrevista es una estrategia de recolección de información por parte del investigador que genera unidades discursivas para el análisis. Para Rivas (2002), es un ámbito espacio-temporal en el que los datos son contruidos en una relación dialógica y cuyo proceso de interacción es fuente constitutiva de conocimiento. Se realizaron un total de 9 entrevistas semi-estructuradas (seis a figuras territoriales y tres a actores clave) – realizadas de manera personal, cara a cara - en el periodo de octubre de 2013 a febrero de 2014.

La técnica de análisis que se utilizó para estas entrevistas se orientó a identificar cuestiones relevantes a las temporalidades, tendencias o contradicciones en las experiencias, percepciones y saberes que se construyen para la toma de decisiones desde lo local para hacer frente al riesgo, y de cómo se tradujeron en formas de enfrentarlos

De igual manera, con el fin de complementar los datos obtenidos por las figuras del *Valle de las Garzas*, y como actores en la creación y toma de decisiones directamente con la gestión del riesgo y planeación de la ciudad, se llevaron a cabo tres entrevistas: dos entrevistas con funcionarios municipales de las actuales administraciones y una entrevista con un funcionario de administraciones anteriores (véase Tabla 3); que si bien son visiones distintas de la conformación del riesgo y la vulnerabilidad, son complementarias de una situación conjunta.

Tabla 3.  
*Actores clave entrevistados*

Nombre	Actividad profesional
Ing. Arturo González Hernández	Meteorólogo de la Unidad de Protección Civil Manzanillo. Ha colaborado en esta unidad por más de 30 años y participa en los comités técnico-científicos municipales.
Mtro. Ernesto Vergara Orozco	Director actual del Instituto Municipal de Planeación de Manzanillo, periodo 2012-2015. Este instituto es el encargado de delinear el crecimiento del municipio de Manzanillo y de gestionar el Atlas de Riesgo municipal.
Ing. Leonel Saúl Faccio Moreno	Delegado del Distrito del Valle de las Garzas en el periodo de 2006-2009, habitante del Barrio II, trabaja actualmente en la CFE. Su administración fue una de las más activas frente al gobierno municipal, visibilizando a través de un blog la situación del Valle de las Garzas en relación a los riesgos y a la precariedad de ciertos sectores

*Nota:* La tabla presenta las principales características de los actores clave entrevistados. Los nombres de los entrevistados que se presentan son reales, previa autorización de los mismos. Dicha tabla se elaboró con información obtenida de los propios informantes así como de la bibliografía encontrada en Internet.

A partir de estas entrevistas se logró identificar y ampliar aspectos relacionados con la conformación del *Valle de las Garzas*, la planeación y urbanización, el sistema de gestión del riesgo desde la protección civil, así como características del discurso gubernamental en torno al riesgo hidro-meteorológico.

Debido a que cierta información otorgada por los entrevistados pudiera ser sensible, los nombres de las figuras han sido omitidos. En el caso de los funcionarios públicos se identifican con sus nombres reales previo acuerdo aceptado durante la entrevista.

### *El Diario de Campo*

El Diario de campo es un instrumento de tipo etnográfico que permite registrar por escrito observaciones y reflexiones del investigador. El Diario de campo se utilizó a la par que las entrevistas a figuras y a actores clave. Esto permitió recolectar de manera cuidadosa

elementos que surgían de manera previa o bien, durante y después de la entrevista que podrían ser importante para el análisis (actitudes, acciones, diálogos, notas, reflexiones de los entrevistados y propias).

Este recurso promovió la reflexividad de la investigadora en campo y la vigilancia epistemológica. Por un lado, se buscó reconocer y distanciarse de las condicionantes y presupuestos sociales, morales y políticas de la propia investigadora, en tanto género, edad, experiencias, afiliación política. Una segunda reflexividad fue en torno a la investigadora dentro de un campo de conocimiento y con una perspectiva teórica particular. En este sentido fueron de suma importancia las categorías emergentes durante el trabajo campo como parte del análisis sociocultural. Y finalmente, la reflexividad de la población estudiada en su vida y quehacer cotidiano (Guber, 2011, p. 46).

### **Aproximación al caso de estudio: El *Valle de las Garzas*, Manzanillo**

El *Valle de las Garzas*, Manzanillo, se vuelve un caso de estudio relevante para el estudio de la vulnerabilidad frente al riesgo hidro-meteorológico en el espacio urbano, por sus características geográficas y urbanísticas, así como por el rápido y constante desarrollo poblacional y económico que ha tenido en los últimos 10 años.

La delegación del *Valle de las Garzas* se localiza al centro de la ciudad de Manzanillo, y por su ubicación geográfica, al encontrarse en una zona tropical, tiene incidencia a precipitaciones intensas y fuertes vientos. El Programa de Riesgos en Asentamientos Humanos (PRAH) considera a Manzanillo como un municipio de alto riesgo para fenómenos geológicos e hidro-meteorológicos, prueba de ello son las extremas afectaciones que se han registrado con

fenómenos como *GREG* (1999), *Lane* (2006), *Jova* (2011), entre otros. En el ámbito económico, se vislumbra como un punto estratégico de comercio entre Oriente y Occidente, y de relaciones de desarrollo por su conexión terrestre-marítimas para todo el país. Derivado de esto, desde los años 70's ha experimentado un crecimiento poblacional importante y con ello la demanda de servicios urbanos y habitacionales.

Esta delegación se planea como el primer desarrollo habitacional como tal en la ciudad de Manzanillo y como una herramienta para resolver la demanda de vivienda digna, sin embargo, la política de urbanización y de vivienda se ven modificadas entre otras cosas por los intereses privados nacionales e internacionales que demandaban el crecimiento del puerto y los servicios portuarios.

En 2011, emanado de las grandes afectaciones económicas, sociales y psicológicas que se visibilizaron con el paso del *Huracán Jova*, se crea una organización civil del Barrio IV<sup>3</sup> que se movilizó con la intención de denunciar y demandar acciones gubernamentales pertinentes y permanentes para la solución a los problemas recurrentes con las inundaciones. En este sentido, las experiencias y daños ante fenómenos hidro-meteorológicos en el *Valle de las Garzas*, así como la intervención de actores locales, estatales, federales, privados y sociales que participan en la conformación del territorio, en la gestión del riesgo y de la ciudad, hacen pertinente el estudio de este territorio para analizar los elementos que intervienen en la configuración de la estructura de vulnerabilidad desde un enfoque socio-cultural e interpretar cómo la agencia individual y colectiva ha permeado en la transformación de los elementos estructurales en el riesgo hidro-meteorológico.

---

<sup>3</sup> La organización se llama “Asociación de Damnificados de Jova 2011”.

En este espacio convergen relaciones complejas de producción del territorio como ciudad, puerto y turismo, con las experiencias e incidencias recurrentes de fenómenos hidrometeorológicos con impactos extensivos e intensivos, así como con la posibilidad de analizar la agencia individual y colectiva a partir de las prácticas de reivindicación promovidas por las figuras y la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*.

## **II. El *Valle de las Garzas*, un territorio tocado por la vulnerabilidad**

---

En este capítulo se presenta la ciudad de Manzanillo, su desarrollo marcado desde una lógica neoliberal, en franca dependencia con los intereses portuarios y privados de carácter nacional e internacional. De igual manera, se describe y analiza el proceso de urbanización del *Valle de las Garzas*, los actores involucrados, las prácticas de degradación ambiental y de infraestructura que lo identifican.

### **Características socio-demográficas y ambientales**

Manzanillo es uno de los diez municipios del Estado de Colima. Se localiza en la Bahía de ese mismo nombre, al oeste del estado de Colima. Limita al Norte con el Municipio de Minatitlán; al Este con Coquimatlán y Armería, al Sur con el Océano Pacífico, al Oeste y Noroeste, con el Estado de Jalisco. Se localiza entre los 103°59' a 104°44' de longitud oeste del Meridiano de Greenwich y los 18°53' a 19° 18' latitud norte, con altura sobre el nivel del mar de 4 metros en el malecón (véase Figura 3).



*Figura 3.* Ubicación del municipio de Manzanillo. Fuente: Elaboración propia, a partir de un mapa base tomado de Wikipedia.

Por su extensión, es el municipio más grande del estado de Colima. Cuenta con 1,337.83 km<sup>2</sup> y constituye el 23.8%<sup>4</sup> de superficie respecto del estado de Colima, es decir casi una cuarta parte. Concentra más del 50% de la población estatal y la mayor actividad económica (servicios, industria de transformación y construcción, turismo, microindustria con productos alimenticios), esto entre otras razones por la presencia del Puerto de Manzanillo, el principal puerto de Occidente, así como por su ubicación estratégica en el occidente del pacífico mexicano.

De acuerdo a los datos del INEGI, el municipio ha tenido un crecimiento en la población de 1990 a 2010 de casi el doble (véase la Tabla 4), y se espera para los próximos veinte años, un crecimiento casi del 40% respecto a la población del 2010 (véase Tabla 5).

<sup>4</sup> Datos obtenidos de la Cédula para la promoción Municipal, elaborada por la Secretaría de Fomento Económico del Estado de Colima. Disponible en: [http://www.sefome.gob.mx/docs/2012/cedula\\_pdf/Manzanillo.pdf](http://www.sefome.gob.mx/docs/2012/cedula_pdf/Manzanillo.pdf)



Tabla 4.  
*Crecimiento poblacional de Manzanillo de 1990-2010*

Año	1990	1995	2000	2005	2010
Número de Habitantes	92,863	108,584	125,143	137,842	161,420

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información Municipal

Tabla 5.  
*Proyección de la población de manzanillo 2010-2030 (c/5 años)*

Año	2010	2015	2020	2025	2030
Número de Habitantes	<b>161,420</b>	<b>181,515</b>	<b>197,570</b>	<b>212,519</b>	<b>226,616</b>

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

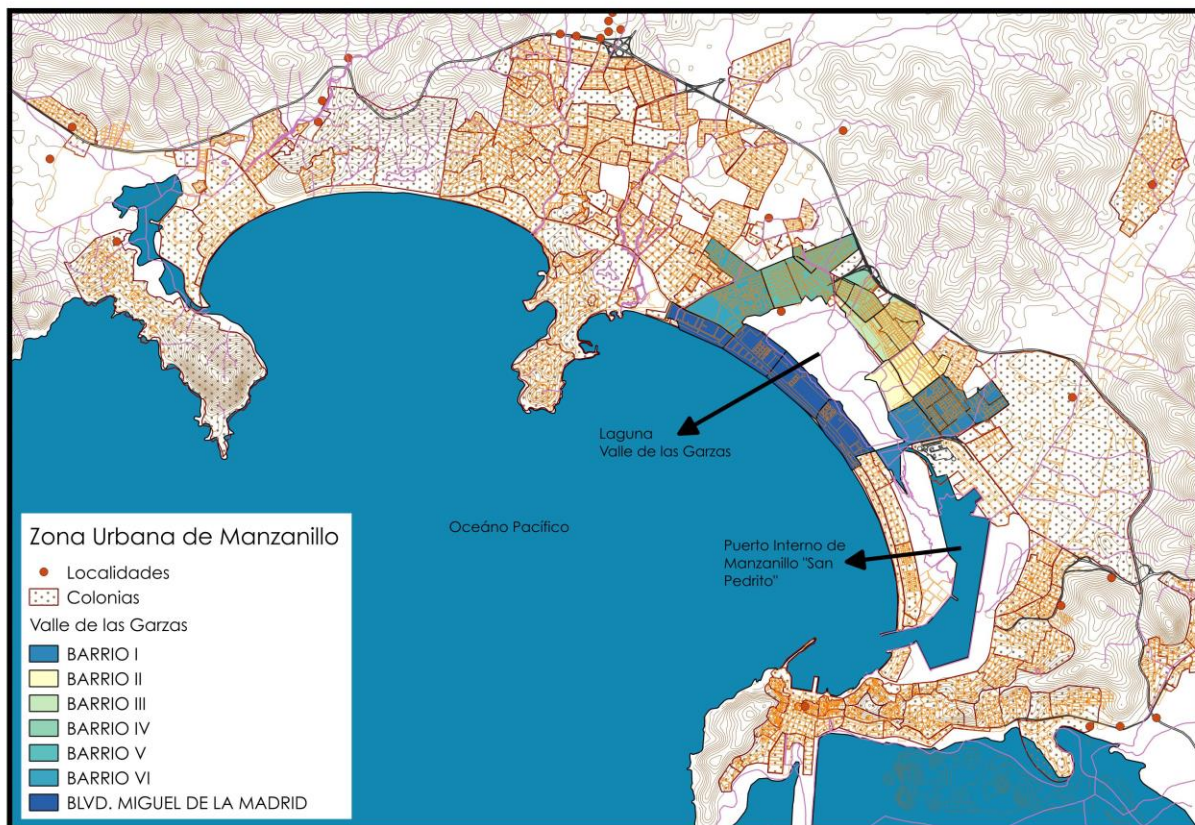
El Sistema Nacional de Información Municipal, lo clasifica -según el tamaño de su localidad- como municipio *urbano grande*, es decir que más del 50% de su población vive en localidades entre 100 mil habitantes y menos de 1 millón de habitantes. Se presenta un alto porcentaje de habitantes en zonas urbanas, en comparación con la proporción nacional e incluso internacional. De acuerdo con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Santiago Norte (PPDUSANNOR, 2010) se calcula que alrededor del 90% de la población de Manzanillo habita en zonas urbanas y solo el 10% en rurales.

El centro urbano de población de Manzanillo se estima que para 2010 tenía un total de 142,476<sup>5</sup> habitantes, es decir el 88.2% de la población total del municipio. Su cabecera municipal es la ciudad que lleva el mismo nombre: Manzanillo. La ciudad de Manzanillo es la segunda urbe de mayor población en el estado y también es la capital económica de la región de

<sup>5</sup> Para la población urbana total se sumaron las localidades de Manzanillo, Colomos y Jalipa, ya que estas localidades se encuentran contempladas dentro de los límites del centro urbano de población de Manzanillo.

Colima y Costa Alegre, al agrupar actividades productivas importantes como el turismo, el puerto y la generación de electricidad.

La zona urbana de la ciudad de Manzanillo está dividida por las siguientes delegaciones: Las Brisas que comprende la Colonia del Pacifico, la Morelos y Brisas; Valle de las Garzas; Campos; Jalipa; Tapeixtles; El Colomo, que comprende además El Ejido Miguel de la Madrid; Salagua y Santiago que comprende además Pedro Núñez. Estas delegaciones cuentan con la figura de un Delegado, autoridad auxiliar municipal elegido cada 3 años.



*Figura 4. Zona Urbana del municipio de Manzanillo (Ciudad de Manzanillo). Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI*

### Valle de las Garzas, Manzanillo

La delegación del *Valle de las Garzas* se encuentra ubicado en la zona centro de la ciudad de Manzanillo. Esta es una zona de alta y mediana concentración poblacional y con una alta propensión a ser afectada con inundaciones. De acuerdo con los datos del INEGI<sup>6</sup>, el *Valle de las Garzas* tiene aproximadamente 28,217 habitantes, de los cuales 13,848 (49%) son mujeres y 14,369 (50.1%) son hombres. Respecto a los hogares, 75% de los hogares tiene jefe de familia masculino y 25% jefa de familia. Asimismo, se observa un alto grado de movilidad poblacional, pues 38% de los habitantes son originarios de otros estados de la república.

El grado promedio de escolaridad en el *Valle de las Garzas* es de 10.68, es decir un poco más de primer año de prepa, esto superior al grado promedio de escolaridad a nivel municipal que es de 9 (secundaria terminada), a nivel estatal es de 8.9, y a nivel nacional de 8.6. Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) establece que el *Valle de las Garzas* tiene un grado de marginación y de rezago social *muy bajo*<sup>7</sup>.

La población económicamente activa (PEA) es de 13,341 habitantes, es decir, 47.2% de la población está en edad de trabajar. De estos, 97.5% está ocupada y 2.5% está desocupada. Respecto a la vivienda, se tiene un total de 11,039 viviendas, de las cuales 8,180 (74.1%) está habitada y 97% de las viviendas habitadas tiene servicio de drenaje, agua potable y electricidad<sup>8</sup>. El promedio de ocupación por vivienda es de 3.3 habitantes, sin embargo barrios como el I, II y IV llegan a tener hasta 4.6 habitantes por vivienda. Esto nos habla de que es una zona de estrato social medio y bajo.

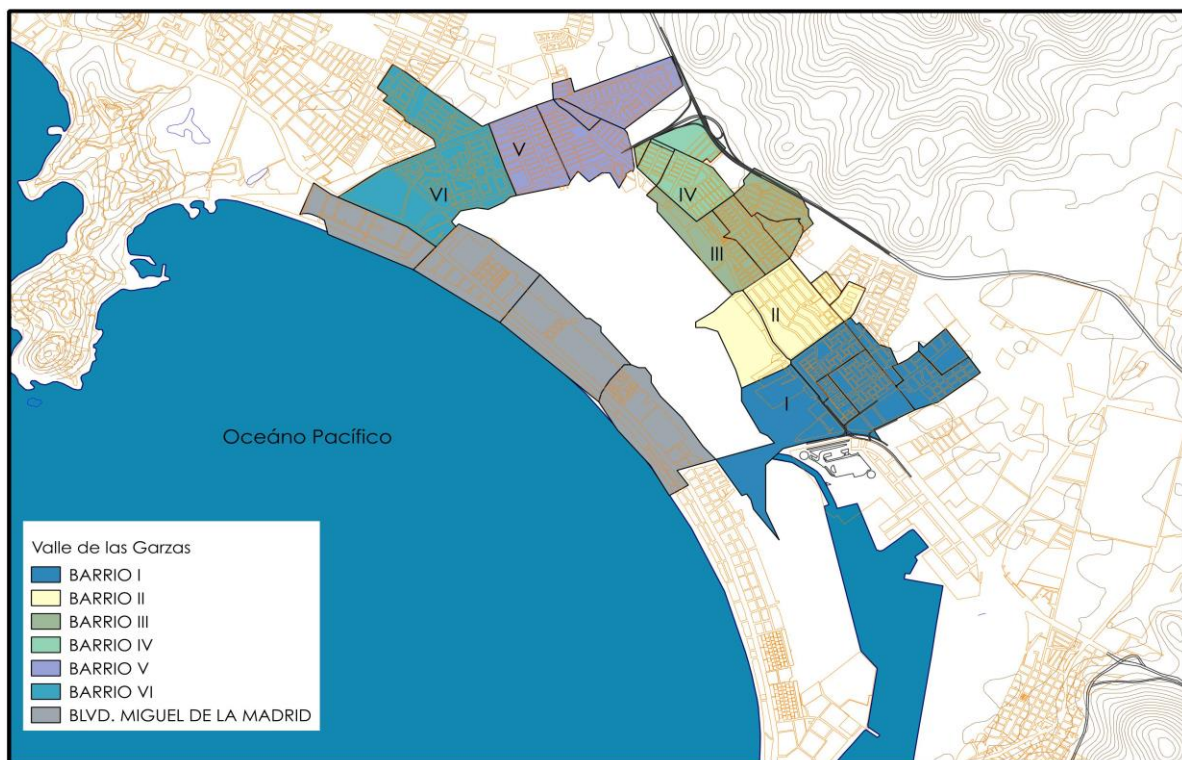
---

<sup>6</sup> Datos por AGEBS obtenidos del INEGI, censo de población y vivienda 2010.

<sup>7</sup> La clasificación es: muy bajo, bajo, medio, alto, muy alto

Esta zona, tiene como característica principal ser una de las primeras zonas habitacionales planeadas para este destino en la ciudad de Manzanillo, a partir de la desincorporación de tierras ejidales a favor del gobierno y de la creación del *Fideicomiso Manzanillo Las Garzas* (FIMAGA). Esto, desde la centralidad del Estado y como parte de la política de descentralización administrativa que imperaba para 1982.

El *Valle de las Garzas* se encuentra conformado de la siguiente manera: aproximadamente una cuarta parte de la superficie total del área comprende el vaso lacustre *Estero Las Garzas* y su zona de humedales. Rodeando a este vaso se presenta un área urbanizada donde coexisten principalmente usos habitacionales, comerciales y turísticos (véase Figura 5).



*Figura 5.* Delimitación geográfica por Barrios del Valle de las Garzas, Manzanillo  
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2010.

La delegación del *Valle de las Garzas* se compone principalmente de los Barrios I, II, III, IV y V, y la colonia Soleares, o Barrio VI (véase Tabla 6). En la zona se encuentran importantes equipamientos de servicio a nivel municipal e incluso regional como: deportivos, de salud, educativos, recreativos así como una de las reservas ecológicas más importantes de la ciudad. También se encuentran dos recintos militares en la zona, e instalaciones utilizadas por el Gobierno Estatal y Municipal.

Las actividades que se desarrollan en la zona igualmente son diversas, sin embargo destaca el uso habitacional y comercial. Así mismo se ubican 3 importantes vialidades: la Av. Elías Zamora, el Blvd. Miguel de la Madrid y el Libramiento carretero, mismos que corren paralelamente a la costa, y se puede acceder a la zona por cualquiera de ellos

Los Barrios del *Valle de las Garzas*, son espacios con una dinámica poblacional y de infraestructura urbana compleja, así como con una localización geográfica que privilegia la incidencia de lluvias y escurrimientos (véase Tabla 6).

Tabla 6.  
*Conformación del Valle de las Garzas por Barrios y características principales*

Barrios	Características principales
Barrio I	Es el barrio con mayor densidad de población. Es el único barrio con edificios habitacionales.  Históricamente ha sido uno de los Barrios más afectados, principalmente la zona de comercio. Actualmente ha sufrido impactos por infraestructura urbana (puentes a desnivel).
Barrio II y III	Barrios con densidad de poblacional media. Su infraestructura habitacional es similar. Tiene una cota pronunciada que favorece los escurrimientos pluviales. Han sido los barrios menos afectados por lluvias e inundaciones.
Barrio IV y V	Barrios con densidad de poblacional media. Ambos están casi al nivel de la laguna y han sido los barrios más afectados en

---

	relación a fenómenos hidro-meteorológicos.
Barrio VI (Soleares)	Es una zona con población de clase media alta, está conformado principalmente con cotos privados. Su densidad poblacional es menor.

---

Fuente: Elaboración propia.

La conformación el *Valle de las Garzas* que si bien se planteó bajo una política de urbanización centralista y con un propósito social, se vio sumergida en un modelo de desarrollo neoliberal presionado por las relaciones globales que traía consigo el desarrollo del puerto. Así, las decisiones, omisiones y acciones de los intereses globales y federales confinaron a este espacio habitacional a un espacio de riesgo ante fenómenos hidrológicos y meteorológicos.

### **Afectaciones hidro-meteorológicas en Manzanillo 1999-2011**

La población de Manzanillo ha experimentado daños e impactos recurrentes en las temporadas de lluvia, así como 4 eventos desastrosos en los últimos once años<sup>9</sup>:

- Durante la tormenta *GREG* en septiembre 1999, quedaron incomunicados los Barrios IV, V y Soleares del *Valle de las Garzas* durante más de 36 horas y donde se tuvieron que utilizar lanchas rápidas para poder abastecer a la población aislada.
- Con la tormenta tropical *Lane* en septiembre de 2006, se acumuló agua en la zona alta del municipio ocasionando la saturación del canal en los límites de los Barrios IV y V del *Valle de las Garzas* e inundando algunas viviendas.

---

<sup>9</sup> Información recabada del Oficio No. B00.E.51.4/ Folio 001861 de CONAGUA dirigido a la *Comunidad de Damnificados de JOVA 2011*

- En julio de 2008, la Depresión 5E se acumuló la precipitación pluvial y varias casas del Barrio IV del *Valle de las Garzas* se vieron inundadas, así como se tuvo que interrumpir la circulación por la Av. Elías Zamora.
- En 2011, con el *Huracán Jova*, la zona del *Valle de las Garzas* fue una de las más afectadas donde resultaron afectadas varias viviendas y un gran número de damnificados principalmente en el Barrio IV, V, así como el área comercial del Barrio I.

## **El desarrollo de la ciudad de Manzanillo bajo una lógica neoliberal**

La estrategia de integración económica de Manzanillo en el contexto regional, comienza a establecerse a principios del siglo XX bajo el impulso de un gobierno central modernizador. El interés nacional en el puerto de Manzanillo desencadenó una serie de proyectos de infraestructura y transporte principalmente de carácter portuario y turístico, y que han sido el eje del desarrollo económico de Manzanillo hasta hoy: la construcción de la primera etapa de infraestructura portuaria en la Bahía de San Pedrito; la inauguración del ferrocarril Guadalajara-Manzanillo; la conclusión de la carretera México- Manzanillo; los primeros desarrollos turísticos como son las *Hadas* y *Maeva*; la Central Termoeléctrica; y el *Aeropuerto Playa de Oro*; todos proyectos promovidos desde el Estado a partir de una planeación centralizada federal.

En México, es a partir de 1982 que se empieza a transitar de un modelo de desarrollo económico estatal centralista a un modelo económico neoliberal. El neoliberalismo, como reestructuración económica, introduce cambios en las condiciones generales de la política urbana y en los modos de imaginar, percibir, diseñar y gestionar las ciudades (Janoschka, 2011).

En este sentido, se adelgaza el aparato estatal al mínimo mediante acciones como la desregularización y privatización. Bajo esta lógica, se impulsaron polos de desarrollo – este es el caso de Manzanillo - con la premisa de una derrama económica regional y la desaparición de las diferencias espaciales. Transformaciones y reestructuraciones institucionales controladas por el mercado que han incidido directamente en la vida pública y en las políticas públicas urbanas de la región.

La proclamada desaparición de las desigualdades bajo esta lógica de mercado ha sido una de las tantas falacias del discurso de la globalización neoliberal (Janoschka, 2011). De hecho, a partir de este modelo de desarrollo es que se han visibilizado y acentuado las diferencias espaciales urbanas mediante procesos de fragmentación urbana, segregación y marginación en relación al desarrollo urbano; transformaciones urbanas que se rigen por tendencias urbanísticas internacionales, con un alto grado de concentración poblacional, propiciado por determinadas políticas urbanas o la carencia de éstas generando procesos de expansión territorial y la formación de zonas metropolitanas ( Núñez, 2010).

En 1993 se inicia uno de los procesos más importantes de crecimiento de la industria portuaria en México asociado a los procesos de modernización, reestructuración y privatización portuaria. La transformación del sector portuario mediante un modelo de concesiones buscó atraer inversiones privadas, a fin de hacer eficiente y competitivo el sistema portuario nacional. Estas medidas incidieron directamente en proyectos tales como la ampliación de la infraestructura portuaria existente en Manzanillo. Para 1994 se instituyen las entidades paraestatales de administración portuaria - *Administraciones Portuarias Integrales* (API) - como una sociedad mercantil con participación accionaria estatal que tiene la facultad de concesionar a terceros la construcción y operación de instalaciones portuarias.



A partir del 2000 se empiezan a planear y desarrollar proyectos que convertirían al puerto de Manzanillo como la ciudad con mayor carga del Pacífico y como un polo de desarrollo del Occidente de México: el Recinto Fiscal Estratégico Colima, la Terminal Especializada en Contenedores (TEC II), la Terminal de Usos Múltiples; el Proyecto de Conectividad Vial y Ferroviaria; y el Puerto Seco de Tecomán planteado por el Estudio de Gran Visión Manzanillo 2030.

La integración del corredor Manzanillo- Tampico es uno de los proyectos de la red carretera nacional que busca conectar los puntos de producción, puertos y fronteras para agilizar la actividad comercial en la zona centro-norte. El interés enfocado prioritariamente a su principal socio comercial, Estados Unidos, requiere mejorar, modernizar y aumentar la infraestructura, generando vías transversales. Con este corredor (en proceso), se busca conectar y reducir la distancia entre los puertos de Manzanillo y Tampico y generar un ahorro en kilómetros y tiempo para el transporte comercial y de materia prima, lo que requiere una inversión estimada de \$10,500 mdp<sup>10</sup>.

En el ámbito turístico, se detecta un incremento en los proyectos turísticos inmobiliarios, por ejemplo el desarrollo Ponto Horizonte administrados por una red internacional de agentes inmobiliarios Coldwell Banker (Santana, 2014); el impulso al desarrollo turístico regional mediante el Programa de Desarrollo Turístico Corredor Punta Carrizal- Punta Graham que incluye al Estado de Colima y Jalisco; el Centro de Convenciones de Manzanillo y el nuevo Aeropuerto Visión 2030. Asimismo, en este rubro, desde 2013 se promociona el corredor turístico Manzanillo- Puerto Vallarta y posicionar la marca Manzanillo-Costa Alegre como

---

<sup>10</sup> Información recabada del sitio web de Región Centro Occidente, disponible en: <http://www.centrooccidente.org.mx/prospectiva/int-02.php>, consultado en agosto 2014.

destino de playa privilegiado en el Pacífico Mexicano. En este sentido se busca impulsar y coadyuvar estrategias en ambos estados (Colima y Jalisco) en lo que respecta a la promoción turística, la conectividad aérea y la infraestructura carretera, todo esto con un costo de 3 mil millones de pesos<sup>11</sup>.

Otros proyectos complementarios al puerto en el ámbito industrial son el Proyecto de Gas Natural a partir de una Terminal de almacenamiento, recibo, regasificación y almacenamiento del Gas Natural Licuado en el vaso II de la Laguna de Cuyutlán, así como su distribución mediante un gasoducto Manzanillo- El Salto. Y en materia de comunicaciones y transportes, se presentan el proyecto Conexión de Libramiento Manzanillo con vialidades urbanas, el Libramiento Ferroviario Laguna de Cuyutlán, y el eje ferroviario Manzanillo – Nuevo Laredo.

Con estos proyectos, se observa una consolidación de la Ciudad de Manzanillo como punto estratégico portuario y turístico. De acuerdo con Santana (2014), la conceptualización de la ciudad portuaria está asociada a los procesos de integración económica global. Por tanto, las políticas de desarrollo portuario se “insertan necesariamente en una discusión sobre los estados como facilitadores o promotores de los intereses económicos globales” (p. 30). Así, la posición estratégica del Puerto de Manzanillo, sitúa a la ciudad como un punto de relaciones con dos grandes economías, China y Estados Unidos, haciendo evidente la “problematización anclada en el arreglo económico global que se manifiesta en la relación entre el puerto, la ciudad y la actividad turística” (p.112)

---

<sup>11</sup> Arévalos, C. (2013), En Colima y Jalisco, el corredor turístico más importante del Pacífico, El comentario, disponible en: <http://elcomentario.ucol.mx/Noticia.php?id=1381473617>

Bajo este panorama, se pone en evidencia la gestión y el interés del gobierno federal en el desarrollo de la ciudad portuaria y turística con el fin de consolidar relaciones comerciales, atraer inversiones y generar un polo de desarrollo, supeditado a intereses privados y de alcance global. La subordinación de la economía local, estatal y regional al crecimiento del sistema económico nacional y global se observa en la transición de un estado benefactor a un estado facilitador, y donde los planes aun cuando son asumidos por el estado, son orientados hacia el sector privado y hacia los proyectos estratégicos de desarrollo portuario.

Paradójicamente, Manzanillo, municipio estratégico del desarrollo económico del Estado y de la región Occidente, carece de un crecimiento armónico en su integración con el medio social y ambiental.

### **La urbanización del *Valle de las Garzas*: del proyecto público al proyecto privado**

Mientras Manzanillo en 1982 se consolidaba como una ciudad portuaria bajo el discurso de la modernidad y como un destino turístico asociado al boom inmobiliario, a nivel nacional se vivía una época de crisis. A pesar del auge económico que mostraba el municipio desde los años 70's hasta principios de los 80's, el modelo de crecimiento que había favorecido la construcción y las inversiones turísticas fue sacudido por la crisis de 1982, mientras el crecimiento de los comerciantes ambulantes y la marginalidad urbana se detonaba (Bianchi, 1991).

Manzanillo enfrentaba un crecimiento demográfico acelerado, provocado principalmente por la migración de trabajadores atraídos por las actividades del puerto y las obras de infraestructura, lo que generó graves problemas de vivienda e incremento el número de

asentamientos irregulares. Las condiciones de vida insalubre y elevados costos de introducción de servicios básicos (Bianchi, 1991) fueron los resultados más visibles.

Como parte de la solución a estos problemas, y bajo la nueva política de desarrollo económico que se implementaba a nivel nacional con la administración del presidente Miguel de la Madrid – originario de Colima- , se crea en 1984 a través del *Plan Colima*<sup>12</sup> un proyecto de desarrollo urbano-social cuyo objetivo era ofrecer los medios necesarios para dotar de una vivienda digna al 75% de la población de bajos recursos, así como realizar los equipamientos para las demandas de turismo social, comercio, educación, salud y transporte (Bianche, 1991).

Se creó el 23 de julio de 1984, un instrumento a partir del *Fideicomiso Banobras Manzanillo – Las Garzas* (FIMAGA) para promover el desarrollo de vivienda en el área del *Valle de las Garzas*. Este fideicomiso contemplaba la participación del gobierno federal, el gobierno del estado de Colima, el ayuntamiento de Manzanillo, las instituciones de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO), CORETT y los sindicatos. Para el desarrollo habitacional del *Valle de las Garzas*, el gobierno federal dotó al FIMAGA de reservas territoriales para la administración del desarrollo urbano futuro de Manzanillo.

Manzanillo, como la gran parte de las ciudades del país, creció tanto a partir de la expropiación como de la venta de las tierras de los ejidos (Calderón, 2000). La incorporación de los ejidos en las áreas urbanas se llevó a cabo a partir de la reforma del artículo 27 Constitucional, permitiendo la penetración de capital nacional e internacional y la incorporación legal de las tierras ejidales en las ciudades a través de organismos oficiales. Así, estos nuevos

---

<sup>12</sup> El *Plan Colima*, fue un documento de visión y acción estratégica promovido por la presidencia de la república en 1986, brinda un marco para el desarrollo de la actividad portuaria como acción estratégica de interés nacional, así como para el impulso del desarrollo turístico.

espacios urbanos se insertan en el mercado inmobiliario y se convierten en terrenos accesibles a través de créditos de las instituciones edificadoras de vivienda, asegurando la captación de demanda popular por medio de créditos cautivos y muchas veces los compradores por no perder la oportunidad crediticia desestiman o no se percatan de los problemas al adquirir dicha propiedad.

Para este desarrollo habitacional se expropiaron aproximadamente 238 hectáreas al ejido *Colonia el Pacífico* y 6 hectáreas del ejido *Salahua* para la constitución de una reserva habitacional. Se diseñó un plan maestro de urbanización y construcción de vivienda a partir de seis barrios: Barrio 1, Barrio 2, Barrio 3, Barrio 4, Barrio 5 y Soleares. De acuerdo con Santana (2014), parte de la expropiación de suelo constituían zonas inundables del estero de las Garzas, por lo que fue necesario realizar obras de relleno en algunos sitios, generando un factor de riesgo adicional y una alta exposición de la población a situaciones de riesgo por inundación; riesgo que se observa cada temporada de lluvias y se vivió intensamente en el año 2011 con el huracán *Jova*.

El *Fideicomiso Manzanillo – Las Garzas* (FIMAGA) es un proyecto que se sujeta a una política de descentralización administrativa en México. Si bien es un organismo autónomo que funciona como agencia inmobiliaria, también es un instrumento de gobierno central para constituir y administrar las reservas territoriales y la dotación de vivienda. Por otro lado, FIMAGA también se consolida como un instrumento de poder central de supervisión y toma de decisiones a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología durante el sexenio del gobernador Elías Zamora Verduzco (1985-1991), antes presidente municipal de Manzanillo (1983-1985).

La participación municipal en dicho fideicomiso estaba contemplada, pero en la práctica, la acción municipal quedó relegada, pues el ayuntamiento nunca participó, ni como actor, ni como autoridad local en esta gran acción de vivienda social; lo que indica que este proceso tuvo desde su inicio una visión de “proyecto” desligado del territorio y a la lógica de gobierno más cercano a los ciudadanos.

En el proyecto *Fideicomiso Manzanillo - Las Garzas* se identifican dos etapas que responden a dos diferentes políticas de dotación y administración de los terrenos y vivienda (véase Tabla 7). La primera es la etapa inicial con un carácter más social y con la participación gubernamental exclusiva para la urbanización y construcción de vivienda. La segunda etapa se deriva de la evaluación del Proyecto y la necesidad de capitalización del FIMAGA; para este efecto, se implementa una “política de privatización impulsada por el poder central” (Bianche, 1991) sin objetivos de carácter social donde se recurre a los inversionistas privados nacionales y extranjeros para solucionar los problemas del autofinanciamiento, como puede observarse en la siguiente tabla.

Tabla 7.  
*Evolución de política en el proyecto FIMAGA, 1984 -1991.*

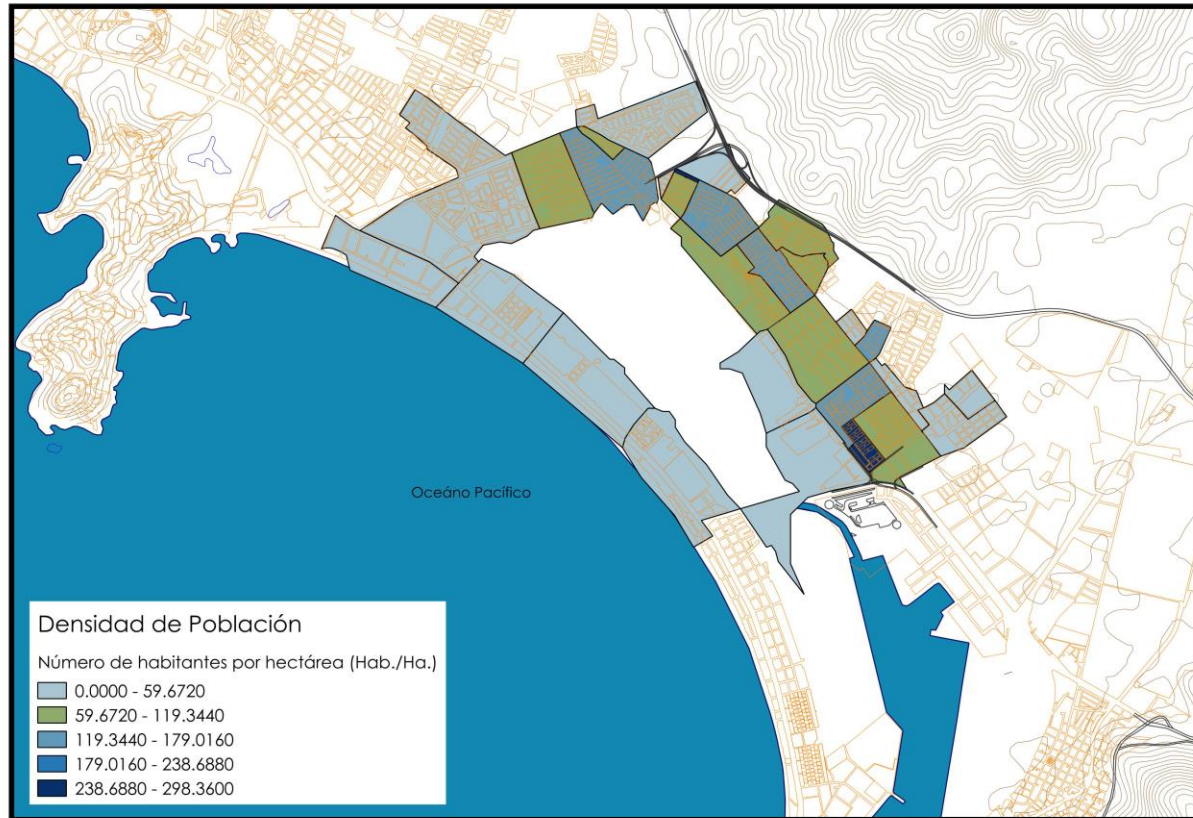
	<b>Primer Etapa (1984-1988)</b>	<b>Segunda Etapa (1988- 1991)</b>
<b>Política predominante</b>	Proyecto de desarrollo urbano con tinte social	Proyecto privado de promoción inmobiliaria y turística
<b>Número de viviendas</b>	7,500 viviendas	12, 000 a 13, 500 viviendas
<b>Densidad</b>	200 habitantes por hectárea	Hasta 400 habitantes por hectárea
<b>Tipo de terrenos o vivienda</b>	A LA VENTA a) hasta 2.5 veces el SM b) desde 2.6 a 4 veces el SM PARA RENTA c) hasta 4 veces el SM	A LA VENTA a) 4 veces el SM b) de 4.1 a 7.5 veces el SM c) desde 6.6 a 10 veces el SM PARA RENTA d) 10 veces el SM

<b>Población objetivo</b>	Clase Baja (vivienda de interés social)	Clase media, y posiblemente alta
<b>Presupuesto</b>	\$150 millones de pesos para urbanización y vivienda (60% otorgados por el gobierno del estado y 40% municipio) \$60 millones de pesos para gestión del FIMAGA, reembolsables con la venta de terrenos.	Apertura a inversión privada nacional e internacional para capitalizarse
<b>Actores</b>	Gobierno Federal Gobierno Estatal Gobierno Municipal Instituciones de Vivienda CORETT Sindicatos	INFONAVIT Servicios Asistenciales de la SEMAR Co-participación con promotores de vivienda popular (créditos FOVI) Inversionistas privados para construcción de equipamiento metropolitano Inversionistas turísticos privados (grupo del DF, Guadalajara y grupo Soleares) como compradores del Barrio 5 y 6.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bianchi (1991).

En la tabla anterior (Tabla 7) se puede observar los cambios en los objetivos iniciales del FIMAGA, de modo que el proyecto transita de un instrumento para solucionar un problema urbano para constituirse en un proyecto privado de desarrollo inmobiliario. De estas dos formas de urbanización deriva que en una misma área se aglutinen diversos tipos de vivienda para diferentes sectores de la población en los diferentes Barrios. En las figuras 6 y 7 se puede observar cómo los primeros barrios (I, II y III), así como una parte del IV y V tienen una mayor densidad derivado de la política que con ese propósito se desplegó en la segunda etapa de urbanización del FIMAGA. Asimismo, los barrios I, II y III presentan mayores problemas de marginación, precariedad pues estos barrios se poblaron como consecuencia del desplazamiento y reubicación de la población afectada por las inundaciones en la rivera de la Laguna en la parte de Las *Brisas* y *Palafitos*, así como por la migración y crecimiento poblacional derivado de los trabajos del puerto. Por otro lado, en los barrios V y VI que fueron los que se desarrollaron en su

totalidad en la segunda etapa, con un carácter más comercial (a pesar de que buscaba mayor densidad), tienen una urbanización de mayor calidad<sup>13</sup>, con mejores servicios públicos.

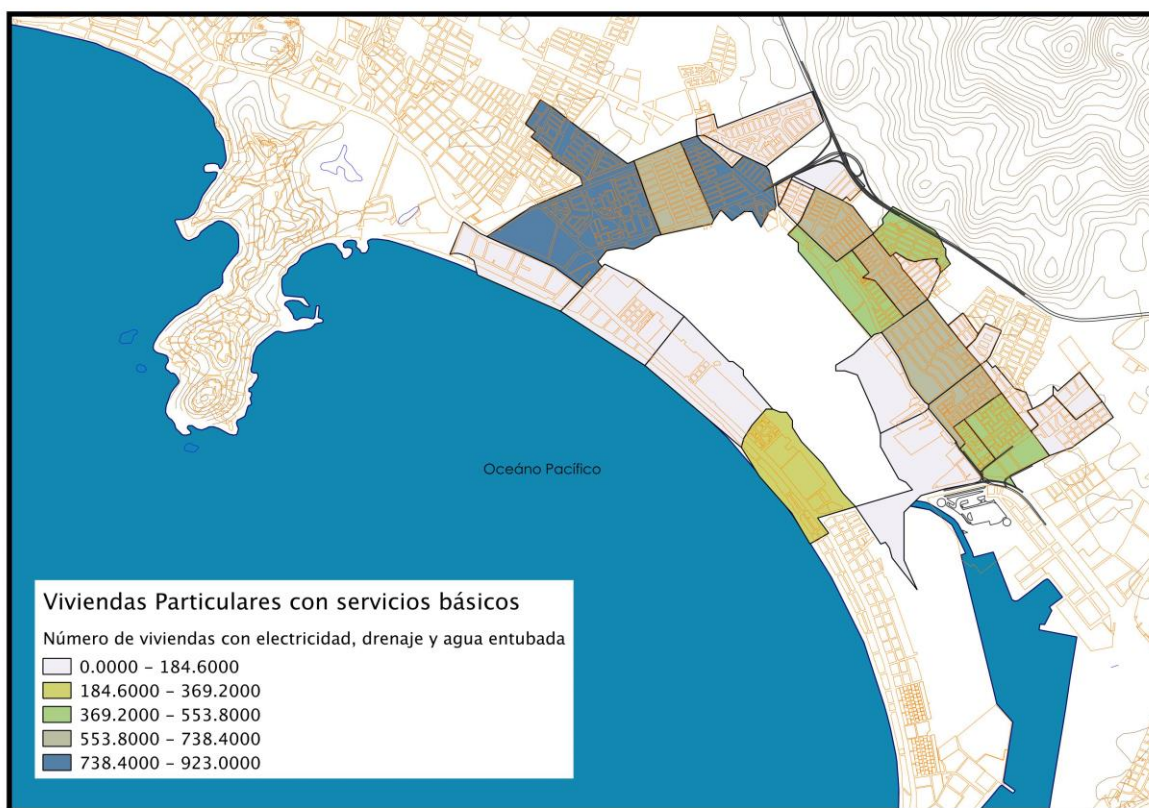


*Figura 6.* Densidad de población en el Valle de las Garzas por Barrios (Base poblacional 2010).

Fuente: Elaboración Propia con datos del INEGI (2010)

<sup>13</sup> Los Barrios I y III son los barrios con menor número de viviendas con servicios básicos, mientras que el Barrio V y VI o Soleares cuentan con el mayor número de viviendas con servicios básicos. Lo que nos habla de una disparidad al interior de la zona.





*Figura 7.* Viviendas particulares con servicios básicos en el Valle de las Garzas, por Barrios.  
 Fuente: Elaboración Propia con datos del INEGI 2010

El Estado cede de este modo la obra pública a manos privadas, principalmente la vivienda y la infraestructura urbana, sin asumir el compromiso de controlar el impacto social o ambiental que se genere. Es así como la reducción del Estado en este tipo de acciones y una mayor privatización de la ciudad y de sus funciones tiene un impacto negativo sobre la seguridad ciudadana y desestima la reducción de riesgos urbanos.

## **Planes e instrumentos político-territoriales, un vehículo hacia la vulnerabilidad**

La delegación del *Valle de las Garzas* se planteó como una gran área habitacional con los equipamientos necesarios para dar servicios a la población, incorporándose lentamente usos comerciales y de servicio en sus vialidades principales (Santana, 2014). Sin embargo, una de las problemáticas asociadas con el riesgo hidro-meteorológico deriva de una falta de visión de ciudad o de metrópoli y la visión comercial introducida sobre todo a partir de la segunda etapa de FIMAGA.

Aun cuando Manzanillo no es considerado como una zona metropolitana, en el periodo de 2005-2010 se incorporó al *Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012* del Consejo Nacional de Población (CONAPO) como zona conurbada. La conurbación es la conformación urbana resultado de la continuidad física entre dos o más localidades geo-estadísticas o centros urbanos, constituyendo una sola unidad urbana de por lo menos 15 mil habitantes. Actualmente, existe un decreto presidencial que establece la conurbación entre la zona urbana de Manzanillo y Cihuatlán, lo que conlleva el desarrollo hacia los límites con Jalisco (Cihuatlán y Barra de Navidad). Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) busca que Manzanillo se reconozca como zona metropolitana junto con el municipio de Armería, ubicado hacia la zona costera del estado de Colima, esto, con la intención de poder acceder a recursos de los Fondos para obras de infraestructura vinculados al ordenamiento urbano. Con ello, se denota una falta de claridad de planeación de la ruta de crecimiento de Manzanillo, y giros en las decisiones gubernamentales, a pesar de los instrumentos de planeación vigentes, lo que ocasiona un crecimiento desordenado, desarticulado o asilado.

Es la “ciudad en parches”, como lo describe en entrevista personal el Director del Instituto de Planeación Municipal<sup>14</sup>, quien así se refiere a una urbanización sin el control ni regulación en las medidas de construcción, donde los desarrolladores “primero hacen un pedazo de ciudad y ya después llega otro y ya nada más le hacen un poquito más alto para no inundar a los suyos”. Un ejemplo paradigmático de ello es el *Valle de las Garzas*, que si bien se planteó como un proyecto integral de seis barrios con sus equipamientos, no se contempló su integración con la ciudad, sino como un proyecto aislado. La planeación del *Valle de las Garzas* como un polígono habitacional no atendió los factores ambientales que lo rodean (zonas naturales, cauces de ríos, topografía), así como el crecimiento portuario, turístico y la zona norte de Manzanillo.

Aun cuando los problemas de riesgo en la ciudad son de gran relevancia, éstos tienden a ser reducidos por los problemas de índole urbano que tienen características permanentes y continuas (Lavell, 2000). Las ciudades carecen en general de instituciones u organizaciones dedicadas al problema de riesgo urbano y este tiende a ser retomado por las instituciones encargadas de la planeación urbana.

El reconocimiento de la dimensión del riesgo en la urbanización y planificación de la ciudad empieza a incorporarse a nivel institucional a finales de los noventa. Pero es apenas en 2003 que se crea el Instituto municipal de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Manzanillo (INPLAN), como un órgano público descentralizado “encargado del desarrollo urbano-metropolitano, económico y social de la ciudad de Manzanillo, además de diseñar, instrumentar y evaluar políticas públicas, programas y proyectos, que propicien un proceso de

---

<sup>14</sup> En entrevista personal con el Mtro. Ernesto Vergara, 4 noviembre de 2013, hace mención que una de las principales problemáticas asociadas con la urbanización y la generación de espacios riesgosos resulta en gran medida con la construcción de una ciudad en parches.

crecimiento ordenado, moderno, innovador de desarrollo socioeconómico sostenido y sustentable<sup>15</sup>” para el municipio.

Asimismo, el *Atlas de Riesgo* es una herramienta propuesta por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) a nivel nacional, estatal y municipal, con el fin de integrar y actualizar información sobre el riesgo, generar mapas de peligro e integrar escenarios de riesgo. En este sentido se hace un levantamiento cartográfico a partir de datos geoestadísticos como insumos indispensables para el desarrollo y actualización de los atlas del riesgo.

La vulnerabilidad social en los *Atlas de Riesgos* se analiza en tres etapas: En la primera se recurre a las bases de datos poblacionales y se generan indicadores de salud, educación, vivienda, empleo e ingresos y población. En la segunda etapa se implementa un cuestionario sobre el grado de conocimiento de los recursos, programas, y planes con los que dispone la Unidad de Protección Civil Municipal en caso de una emergencia, con el fin de determinar la capacidad de prevención y respuesta institucional. En la tercera etapa se aplica un cuestionario a la población para dar cuenta de la percepción local del riesgo en torno a las amenazas existentes en su comunidad y su grado de exposición a las mismas<sup>16</sup>.

En 2004 se integra el *Atlas de Riesgo de Manzanillo* como un instrumento que identifica y clasifica las zonas de riesgo, referente indispensable para la planeación de la ciudad y en 2012 se actualiza con la aportación del 65% a cargo del gobierno federal y el 35% por parte del municipio. Incluso cuando este instrumento es tomado en cuenta en el área municipal de

---

<sup>15</sup> Objetivo tomado de la página web del Instituto Municipal de Planeación de Manzanillo, disponible en: <http://www.inplanmanzanillo.com/organismo.php>

<sup>16</sup> Información obtenida de la Guía Básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos.

planeación con el fin de actualizar<sup>17</sup> y empatar el *Programa de Desarrollo Urbano de centro de población de Manzanillo* en lo referente a los usos de suelo futuros y la infraestructura necesaria, tiende a quedarse como un instrumento que recopila y analiza información, pero que no incide en las decisiones y por consiguiente, ni en la reducción de la vulnerabilidad ante riesgos. A nivel estatal, el *Atlas de riesgo* está en proceso y de acuerdo con declaraciones en la prensa local<sup>18</sup>, se planea que estará terminado a principios del 2015.

Además de los *Atlas de Riesgo*, se han creado herramientas de evaluación de riesgos como el *Sistema de Análisis de Visualización de Escenarios de Riesgo* (SAVER), una herramienta de planeación de emergencias basada en escenarios y que es operado por el CENAPRED. De igual manera, el *Fondo de Desastres Naturales* (FONDEN) creó el sistema R-FONDEN, un inventario de los activos de infraestructura pública que proporciona los posibles modelos de daños a dichos activo. Lamentablemente, de acuerdo a lo reportado en el *Estudio de la OCDE sobre el sistema de Protección Civil en México* (2013), estas herramientas carecen de vinculación entre ellas y de integración con el uso de suelo, los planes de desarrollo urbano y la infraestructura para poder constituirse realmente en un sistema útil para la mitigación de riesgos. De igual manera, se carece de reglamentos de construcción a nivel municipal que busquen reglamentar las medidas adecuadas para mitigar o prevenir inundaciones o huracanes de acuerdo al riesgo local.

Como puede observarse, la reducción de la vulnerabilidad en las ciudades y la promoción de esquemas que garanticen mayor seguridad en el futuro requiere del compromiso

---

<sup>17</sup> De acuerdo al Director del INPLAN, el programa de desarrollo urbano se actualizó y empató en 2013 con el Atlas de Riesgo de Manzanillo 2012.

<sup>18</sup> Editorial (2014, mayo 31). Terminan Atlas de Riesgos a principios del próximo año, *Ángel Guardián*, disponible en: <http://www.diariodecolima.com/2014/05/31/terminan-atlas-de-riesgos-a-principios-del-proximo-ano/>

político y de una institucionalidad congruente con tales objetivos, implementando políticas, normas e instrumentos de control legal apropiados (Lavell, 2000). Sin embargo, los mecanismos e instrumentos para la gestión del riesgo y la planeación que se encuentran primordialmente en manos del municipio - permisos de construcción, ordenamiento territorial –no se ven bajo esta lógica ni con esa intención, sino son utilizados como mecanismos de justificación de discursos políticos, mientras se mantiene la corrupción de ciertos grupos de poder con la apropiación exclusiva de la toma de decisión para delinear el desarrollo y definir la actividad económica en el territorio a partir de intereses particulares que tienen preminencia sobre el interés público o colectivo.

Si la corrupción y la conveniencia de carácter privado de grupos de poder tienden a dominar el ámbito de la planeación y control del desarrollo urbano (Lavell, 2000), esto no pasa desapercibido para los habitantes del *Valle de las Garzas*, los cuales testifican un conjunto de acciones gubernamentales asociadas con las malas prácticas del uso del suelo, así como irregularidades administrativas que han afectado su calidad de vida. La falta de estructuras de vigilancia y control gubernamental no permite ni prevenir ni revertir las acciones de un estado depredador, así como esclarecer quién autoriza ciertas obras o permisos, cómo y por qué.

En este sentido, se perciben serias afectaciones derivadas de transformaciones a los patrones de flujos pluviales, mediante el desvío de los cauces del arroyo en la zona norte de la ciudad, generando problemáticas como el arrastre de tierra y arena durante la temporada de lluvias, el azolve de la *Laguna del Valle de las Garzas* y la generación de represas. La falta de vigilancia y control en las construcciones por parte del gobierno, la falta de cumplimiento en las normas de construcción por los desarrolladores, así como la aprobación de permisos de construcción en zonas aledañas al *Valle de las Garzas* - centros de educación privados y

fraccionamientos urbanos— son moneda corriente y constituyen factores que han incrementado la vulnerabilidad al riesgo hidro meteorológico en esta zona.

De igual manera, los ciudadanos perciben negligencia gubernamental por haber autorizado el desarrollo del *Valle de las Garzas* en una zona que no es apta para asentamientos humanos, sobre todo por su cercanía con la laguna, cotas bajas, así como las aportaciones pluviales con capacidades de inundación. De acuerdo a un estudio de suelos y control gestionado por la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*<sup>19</sup>, después del impacto del huracán, se evidenció que el suelo del Barrio IV del *Valle de las Garzas* no es apto para asentamientos humanos, por su proximidad con los mantos freáticos, generando así problemas de inundación constantes, aún cuando no se presente ningún fenómeno hidro-meteorológico de gran intensidad. Esta condición evidencia la falta de estudios de factibilidad previos a las autorizaciones de uso de suelo, o bien, prácticas de corrupción mediante el ocultamiento de información y el permiso irregular para un desarrollo habitacional, a favor de intereses privados.

La gestión y planeación administrativa vertical y autoritaria, carente de participación ciudadana es un factor de vulnerabilidad que resulta crucial. No existen mecanismos efectivos de participación en el proceso de planeación de la ciudad y del riesgo y donde la consulta, la opinión y el debate ciudadano no queden solamente en el papel. A pesar de que la legislación en materia de planeación considera las figuras de participación como son el COPLADE y el COPLADEMUN, la participación ciudadana es casi nula, y los procesos participativos están orientados principalmente a los sectores empresariales y agrupaciones profesionales.

---

<sup>19</sup> Gestionado por dicha asociación y financiado por el Senador Priista en turno Rogelio Rueda Sánchez.

En este sentido, son los proyectos mal llamados “estratégicos”, y no la visión integral de los marcos de planeación convencionales, quienes definen las características y particularidades del espacio urbano visto desde la perspectiva la rentabilidad. Por ejemplo, en lo que respecta a las obras compensatorias<sup>20</sup> realizadas por la API para enmendar las afectaciones por el desarrollo portuario tanto a la población como al ambiente, éstas han sido pactadas y planeadas entre el gobierno federal, estatal, municipal y la API sin la participación de la población y en ocasiones desde el gabinete sin asistir al área para verificar, así señala un ex funcionario del gobierno municipal:

[...] yo fui testigo y lo nombré en mi página que en su momento dado en la época de Felipe Calderón, el gobierno federal con la CONAGUA hicieron los puentes del *Barrio V* y no vinieron, lo hicieron por *Google*, ni siquiera lo hicieron, midieron por *Google*, hicieron la trayectoria por *Google* [...] (Ex delegado del distrito del Valle de las Garzas)

La población<sup>21</sup> ha exigido información precisa y pertinente sobre las obras e inversiones a desarrollar por parte del gobierno y de la API. Pone aquí la que se denuncia que a pesar de sus solicitudes, ésta les ha sido negada, teniendo que acudir a la manifestación pública con el objetivo de poder incidir en la toma de decisiones relacionada con acciones de su interés.

La urbanización atomizada, desordenada, carente de una visión metropolitana e integral, la planeación centralizada, tecnócrata y tecnológica, que no incorpora el riesgo, la falta de

---

<sup>20</sup> De acuerdo con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente en materia de Impacto ambiental, las obras compensatorias son el conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para atenuar los impactos o compensar los daños que se hayan ocasionado al ambiente.

<sup>21</sup> El tema de la participación y la solicitud de información fue retomado en entrevista por el líder de la Asociación de Damnificados de Jova (9 de febrero de 2014), por el Ex delegado del distrito del Valle de las Garzas Leonel Saúl Faccio (1 de febrero de 2014), y por figuras como la maestra (1 de febrero de 2014) y la comerciante (2 de noviembre 2013).



participación ciudadana en la toma de decisiones, así como prácticas gubernamentales asociadas con clientelismo, corrupción o negligencia, repercute potencializando la generación de espacios de riesgo e inundación.

## **Degradación del ambiente e infraestructura urbana**

Las obras de infraestructura post-desastre por lo general son acciones de carácter correctivo que se desarrollan para enmendar daños y prevenir afectaciones futuras. Algunas de las obras hidráulicas de carácter correctivo que se identifican en el *Valle de las Garzas* derivan de los impactos del *Huracán Greg* (1999), *Tormenta Lane* (2006), y *Jova* (2011): el encauzamiento y entubamiento de las cuencas, la construcción de canales a cielo abierto, drenes pluviales, obras de agua potable, drenaje y saneamiento en la zona urbana.

Más que acciones que derivan de una planeación preventiva, las obras mencionadas resultan ser paliativas y si bien atenúan los riesgos, también han contribuido a la intensificación y generación de nuevos riesgos, o a la transferencia de los mismos. Cabe destacar que estas obras se construyen con altos costos económicos, sociales y ambientales, como son endeudamientos, costos de mantenimiento, afectaciones viales a la población, encarecimiento del valor de la vivienda, afectaciones a los cauces originales de los arroyos, o modificaciones en la dinámica ecológica de los cuerpos lagunares. Las obras de infraestructura además de constituir una obra pública tienden a generar beneficios para ciertos sectores políticos. De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Colima, a 10 meses del *Huracán Jova* 2011, “se ejecutaron 68 obras y acciones, de las cuales 41 corresponden a recursos del

FONDEN y 37 a financiamiento de otros fondos, por un total de 15 millones 477 mil 180 pesos” (SEDUR, 2012).

De acuerdo con declaraciones de los damnificados de Jova, algunas obras post-desastre fueron realizadas como parte de los compromisos adquiridos con la población, pero sin prever posibles afectaciones futuras: “la pavimentación de la calle Mercurio que se realizó de Calle Júpiter a canal 3, se efectuó sin tomar en cuenta los desagües pluviales de las casas, ni la nivelación en mal estado del empedrado de esta, lo cual podrá traer problemas en las casas habitación al no tener una salida de agua pluvial hacia la calle por estar parcialmente tapados, como sucede actualmente en esta calle a ambos lados del canal 4<sup>22</sup>” (véase Apéndice A)

Una de las obras que han generado nuevos riesgos o la transferencia del riesgo a otra zona es la obra en el arroyo *Punta de Agua*, una cuenca que se ubica en el municipio de Manzanillo. Aguas abajo, el arroyo se divide en dos escurrimientos: 1) el cauce principal que descarga hacia el mar cruzando por la comunidad de Salagua, posteriormente por el Boulevard Costero Miguel de la Madrid y continuando por el campo de golf de la zona hotelera para finalmente descargar al mar; 2) el escurrimiento secundario que se dirige hacia la Laguna de las Garzas cruzando por la zona urbana del Valle de las Garzas. Entre 1999 y 2001, CONAGUA y el Gobierno del Estado implementaron la obra pública conocida como *Punta de Agua*, una estrategia a corto plazo para solucionar los problemas de inundación en zonas habitacionales ya consolidadas, principalmente Salagua. Esta obra es un canal de distribución de escurrimientos que provienen de la parte norte de Manzanillo y que reparte el gasto sobre el cauce principal hacia Salagua en un 40%, y otro hacia el cauce secundario, el Valle de las Garzas, en un 60% de

---

<sup>22</sup> Información obtenida del reporte emitido por la *Asociación de Damnificados de Jova 2011* ante los compromisos gubernamentales, este documento fue proporcionado por el Líder de dicha asociación en entrevista personal, el 9 de febrero 2014.

acuerdo a los datos proporcionados en entrevista personal<sup>23</sup> (véase Figura 8). Originalmente, antes de la desviación del cauce, los escurrimientos se vertían naturalmente sobre lo que se considera el cauce histórico del Río Salagua. Respecto a las modificaciones del cauce, la población percibe que se realizó una distribución desigual con tal de no afectar los intereses económicos de empresas privadas del ramo turístico como son *Las Hadas* y el *Barceló Karmina Palace Deleuxe* a pesar de las afectaciones que traería para la población de *Valle de las Garzas* y para la Laguna.

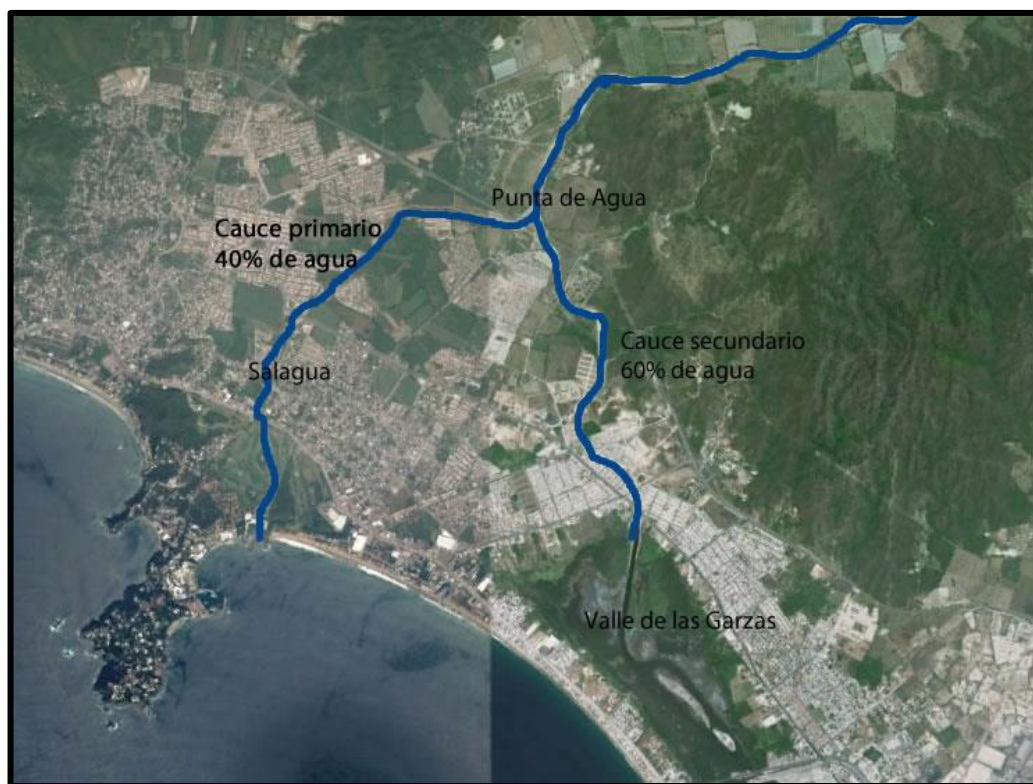


Figura 8. Esguerrimiento principal y secundario del Arroyo Punta de Agua y su distribución.  
Fuente: Elaboración propia, mapa a partir de mapa en *Google Earth*

<sup>23</sup> El representante y líder de la *Asociación de Damnificados de JOVA 2011*, en entrevista personal el 9 de febrero de 2014, denunció que la distribución inequitativa de estos esguerrimientos fue un factor detonante para los impactos ocurridos en 2011.

Por otro lado, omisiones y fallas en las obras de infraestructura se identificaron por la falta de recursos, o mala planeación. En mayo de 2011, el entonces presidente municipal declaró en prensa local<sup>24</sup> que gracias a obras que se estaban gestionando con una inversión de 18 millones de pesos, el *Valle de las Garzas* ya no padecería inundaciones severa en la parte norte – Barrio V y Barrio VI -. Para ello se construirían cuando menos tres drenes pluviales de grandes dimensiones, canalizando el agua hacia la laguna y evitar inundaciones. Sin embargo, cinco meses después, con la llegada del Huracán Jova, la población del *Valle de las Garzas* enfrentó grandes pérdidas y afectaciones.

Las obras del distribuidor vial Elías Zamora construido por la SCT en 2012 se llevaron a cabo para facilitar la distribución vial y para la implementación de una serie de obras hidráulicas (drenes pluviales) que contribuirían a la solución de las inundaciones, principalmente en el *Barrio I*. A los pocos días de la finalización de dicha obra, según entrevistas realizadas a pobladores del *Valle de las Garzas*, y como fue publicado por los medios de comunicación estatales<sup>25</sup>, se presentaron inundaciones en las principales vialidades de los Barrios I, II y III. Año y medio después de la finalización de la obra – diciembre de 2012 – se señala que esta obra sigue sin funcionar como estaba previsto<sup>26</sup>.

Actualmente, el riesgo a inundación en la zona urbana de Manzanillo es una agenda abierta sin resolver. Nuevas obras hidráulicas se están planteando como la solución a este problema público que afecta a miles de personas cada temporada de huracanes. De acuerdo con

---

<sup>24</sup> Cazares, E. (2011, mayo 11) Valle de las Garzas no padecerá ya inundaciones severas: Nabor, *Noticias Manzanillo*, Recuperado de: <http://www.noticiasmanzanillo.com/actualidad/1-latest-news/2931-valle-de-las-garzas-no-padecera-ya-inundaciones-severas-nabor.html>

<sup>25</sup> Editorial (2013, agosto 19) Lunes porteño [editorial], *Diario de Colima*, Recuperado de: <http://www.diariodecolima.com/2013/08/19/lunes-porteno-26/>

<sup>26</sup> Entrevista con el Ex delegado del Distrito del Valle de las Garzas, el Ing. Leonel Saúl Faccio el 1 de febrero de 2014

las declaraciones en la prensa local, se han gestionado cerca de 3.3 mdp para obras entre las que incluyen los colectores pluviales en la zona urbana. Si bien se espera que estas obras de gran inversión aminoren los daños asociados con los fenómenos hidro-meteorológicos en las zonas urbanas ya asentadas, se requiere de una perspectiva más integral y no sólo técnica e ingenieril respecto a esta situación.

De acuerdo a lo publicado por la prensa, se identificaron cuatro factores determinantes del riesgo a inundaciones en el *Valle de las Garzas*: En primer término, la extraordinaria cantidad de agua que se registra; en segundo lugar, la obsoleta red hidráulica de la demarcación, de más de 50 años de uso; un tercer factor son las obras mal planeadas y ejecutadas; y finalmente, la falta de cultura de la población que sigue tirando basura en las calles, ocasionando que las alcantarillas se tapen y no cumplan su función adecuadamente<sup>27</sup>.

Y si bien estos factores sí contribuyen a incrementar la vulnerabilidad del riesgo a inundaciones en el *Valle de las Garzas*, se puede observar por otra parte que el tratamiento que los medios le dan a la información sigue analizando el riesgo y la vulnerabilidad en términos de un supuesto paradigma “técnico-científico”: factores como la precipitación, la infraestructura y la criminalización ciudadana son las formas fundamentales de entender el riesgo y plantear soluciones. Este discurso puede ser publicado, con o sin contubernios con el gobierno, sin parecer frívolo o incompleto.

Otro de los factores relevantes en la conformación de la vulnerabilidad es la degradación ambiental producto de la disputa por el espacio. Principalmente en países menos desarrollados o en vías de desarrollo los recursos se están agotando y el ambiente se está deteriorando a niveles

---

<sup>27</sup> Op cit.

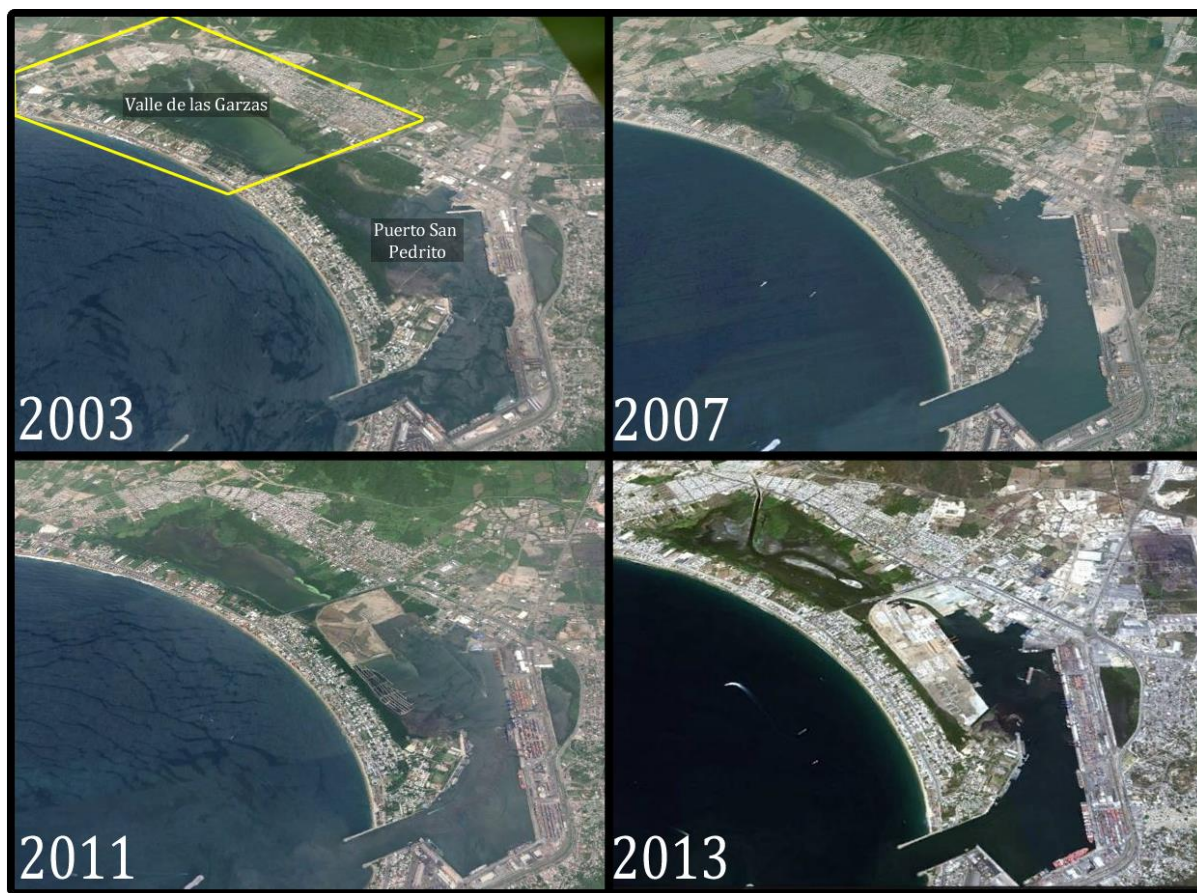
de conflicto, principalmente por la carencia de reglas adecuadas para la protección ambiental y porque cuando existen, tienden a flexibilizarlas para que inversiones internacionales se instalen en sus territorios, al margen de los impactos ambientales que signifiquen (Iracheta, 2010). De acuerdo con Santana (2010), el gobierno manzanillense ha tenido un papel como facilitador de proyectos de inversión industrial<sup>28</sup>, gestionando las acciones necesarias para que estos puedan darse dentro del marco normativo institucional vigente (p. 181).

El puerto de Manzanillo ha sido hasta hoy el soporte material de una importante proporción de actividades económicas como son la industria, el turismo y el transporte, lo que ha generado una red compleja de relaciones de producción el territorio (Calderón, 2000), así como una demanda de suelo de vocacionamiento urbano que presiona a la oferta inmobiliaria de tipo habitacional (Santana, 2014).

La creciente complejidad portuaria ha traído como consecuencia una transformación de los usos de suelo. Las vías de comunicación y transporte necesarias para el desarrollo y actividades del puerto – muelles, posiciones de atraque, áreas de maniobra- han provocado la pérdida y afectación de áreas naturales de gran importancia ecológica, así como de espacios públicos (Santana, 2014). El crecimiento del puerto ha presionado a lo largo de los años el área habitacional, adelgazando la barrera que limita el *Barrio 1* con el puerto (véase Figura 9) y generando una exposición mayor de la población a riesgos urbanos.

---

<sup>28</sup> Tal fue el caso del cambio de uso de suelo en Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2004 que se transformó de “turístico ecológico” a “industrial de alto impacto y riesgo” en un periodo de 4 meses y sin la justificación técnica debida. Este cambio de uso de suelo fue promovido y gestionado por la empresa Zeta Gas del Pacífico S.A de C.V para la instalación de infraestructura de almacenamiento y distribución de Gas L.P, en una zona de gran interés e importancia biológica.



*Figura 9. Transformación del uso de suelo por el crecimiento del puerto San Pedrito 2003-2013.*  
Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes de *Google Earth*

Se puede observar en la figura anterior que originalmente la *Laguna del Valle de las Garzas* era una prolongación de la *Laguna de San Pedrito*. Cuando la Laguna de San Pedrito se convirtió en el puerto interior, fue dragada, se amplió y profundizó su canal hacia el mar, quedando así como una prolongación marina.

Por su parte, la *Laguna de las Garzas* quedó separada por la presión del uso de suelo portuario y se acotó su comunicación con la *Laguna de San Pedrito* únicamente con una alcantarilla, lo que limitó su flujo con el mar. Estas acciones derivadas del crecimiento del puerto han provocado afectaciones ecológicas como es la pérdida de 70 hectáreas de humedales por la construcción de infraestructura vial, la alteración y desequilibrio en la dinámica

ecológica, desaparición de vías de migración de especies y de áreas de refugio, así como desplazamiento de animales a la zona urbana como son los cocodrilos.

Actualmente, la laguna presenta además de pérdida de biodiversidad, problemas de contaminación por el vertido de aguas negras municipales. De igual manera, durante las entrevistas se manifestó que las malas prácticas de construcción en las zonas aledañas a la laguna, o en zonas al norte de la ciudad, así como el desmonte en la parte alta de la cuenca *Punta de Agua*, ha generado acarreo de sedimentos hacia la laguna, generando que se azolve. Este azolvamiento provoca que durante la temporada de lluvias, los niveles del agua se superen y tienda a desbordarse, regresándose el agua hacia la zona habitacional.

El dragado de la Laguna se considera como una de las soluciones para mantener viva a la laguna, así como para reducir los riesgos a inundaciones en el *Valle de las Garzas*, pues al bajar los niveles de agua se evita su saturación en la temporada de lluvias. Al respecto, un grupo de especialistas de la Universidad de Colima, y la *Asociación de Ciudadanos Manzanillenses* (ACIMAN) consideran que acciones como el dragado cambiaría el hábitat natural de la flora y fauna que actualmente existe en el sitio, esto entre otras cosas por la alteración de la salinidad del agua. Manifestaciones públicas, así como la declaración de la Laguna del Valle de las Garzas como sitio RAMSAR<sup>29</sup> han sido algunas de las acciones que han llevado a cabo para dar cuenta de la importancia del sitio y su incompatibilidad con ciertas actividades portuarias y urbanas.

La planeación centralizada, supuestamente “tecnócrata y tecnológica”, así como la reorganización espacial de la ciudad a partir de la lógica neoliberal, han redefinido las prácticas

---

<sup>29</sup> Los sitios RAMSAR son humedales considerados de importancia internacional debido a su riqueza biológica y que sirven de refugio a un número significativo de aves acuáticas migratorias estacionales. Esta lista la determina y alberga la Convención ambiental mundial RAMSAR, en la que México forma parte desde 1986.



y relaciones de poder en Manzanillo. La urbanización del Valle de las Garzas ha sido el resultado de estrategias de poder, de discursos y luchas (materiales y simbólicas) entre actores globales, nacionales, regionales y locales en la disputa por el espacio. Actualmente se percibe una estructura urbano-espacial fragmentada entre la ciudad, el puerto y el turismo, fragmentado por barrios, por estratos socio-económicos, promoviendo procesos de desigualdad y marginación vinculados con el crecimiento urbano.

Factores como las irregularidades en la factibilidad de uso de suelo, relleno de terrenos inundables, la autorización de construcción en zonas de riesgo, la falta de participación ciudadana, degradación ambiental y de infraestructura, así como medidas correctivas y no preventivas, son elementos que participan en la configuración de la vulnerabilidad ante el riesgo hidro-meteorológico en el *Valle de las Garzas*, y que visibilizan la urbanización inadecuada que ha incrementado el riesgo de inundación en la zona.

A partir de esto, se reafirma que la vulnerabilidad ante el riesgo hidro-meteorológico en un espacio urbano puede observarse mediante la estructura – forma y función - de la ciudad, así como con las características de los diferentes actores sociales que ocupan el espacio y sus modalidades de vida (Lavell, 2000). La conformación de esta vulnerabilidad está asociada con los procesos de producción social del territorio como: 1) la concentración y densidad urbana; 2) la informalidad y precariedad urbana; 3) la degradación del ambiente e infraestructura; 4) los aspectos político institucionales y de planeación urbana. La vulnerabilidad frente al riesgo hidro-meteorológico se da como resultado de las acciones de un grupo de actores que controlan el desarrollo y crecimiento de la ciudad.

### III. El Estado y la gestión del riesgo

---

#### Una política pública reactiva ante el riesgo

Las políticas públicas son acciones y decisiones encaminadas a resolver problemas que han sido instalados y definidos como problemas públicos en la arena política (Subirats, 2008). Los problemas se definen políticamente, y es a través de estrategias institucionales que se busca dar solución o respuesta a los mismos. Al definir una política pública, se pone en juego el tipo de soluciones, los actores que participan, así como la implementación y evaluación de las mismas.

El riesgo hidro-meteorológico y las inundaciones en el área urbana han empezado a ser reconocidos como un problema de seguridad nacional a partir de la administración presidencial 2006-2012. Estos temas son retomados en los instrumentos rectores de la política pública:

Tabla 8.

*Programas político-institucionales que establecen marcos normativos para la gestión del riesgo y/o vulnerabilidad a fenómenos hidro-meteorológicos*

Ámbito	Programa
Planeación	<i>El Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012 y 2013- 2018</i>
Protección Civil	<i>Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, 2013 -2018</i>
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	<i>Estrategia Nacional de Cambio Climático visión 10-20-40.</i>
Comisión Nacional del Agua	<i>Plan Hídrico 2014- 2018</i>

---

Fuente: Elaboración propia

La política de gestión del riesgo en México se orienta a partir de dos ejes principales: 1) La protección civil, tendiente a la salvaguarda de la población y 2) La adaptación al cambio climático, orientada a la mitigación, reducción de la vulnerabilidad social, de infraestructura y uso sustentable de los recursos. (Véase Tabla 9). En el siguiente esquema se puede observar la lógica que rige la gestión del riesgo, los diferentes instrumentos políticos, programáticos y normativos, así como las instituciones responsables de llevar a cabo dicha gestión.

Tabla 9.

*Instrumentos políticos, programáticos y normativos de la gestión del riesgo y reducción de la vulnerabilidad en México en materia de Protección Civil y adaptación al cambio climático.*

TEMÁTICA	CAMBIO CLIMÁTICO	PROTECCIÓN CIVIL
Lógica Dominante	Mitigación y adaptación al cambio climático a través: <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Reducción de la vulnerabilidad social</li> <li>2) Reducción de la vulnerabilidad a la infraestructura estratégica y los sistemas de producción</li> <li>3) Uso sustentable de los ecosistemas</li> </ul>	Salvaguarda y protección de la población a partir de: <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Enfoque de prevención</li> <li>2) Fortalecimiento de las capacidades institucionales</li> <li>3) Fortalecimiento de los instrumentos financieros</li> <li>4) Incorporación del género</li> </ul>
Instrumento de política nacional	Estrategia nacional de cambio climático 2013	Programa sectorial de gobernación 2013-2018
Instrumento programático	Programa especial de cambio climático 2013-2018	Programa nacional de protección civil 2008-2012
Instrumento normativo	Ley general de cambio climático 2012	Ley general de protección civil 2012
Institución responsable	SEGOB –Dirección General de Protección Civil – Sistema Nacional de Protección Civil	SEMARNAT – INEC

Fuente: Elaboración propia

Si bien la protección civil y la adaptación al cambio climático se plantean en el discurso oficial como políticas transversales que inciden en los diferentes ámbitos sociales - educativo, salud, vivienda, desarrollo social- en realidad son políticas con estrategias de carácter sectorial, lideradas por un lado por la Secretaría de Gobernación encargada del *Sistema Nacional de Protección Civil* (SINAPROC), y por el otro, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) responsable del *Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático*. Se han creado planes y programas para la protección civil y adaptación al cambio climático; no obstante, los planes interinstitucionales que establezcan los procedimientos operativos, y las acciones de cooperación entre las diferentes instituciones son hasta ahora inexistentes. A nivel municipal, la coordinación es complicada y la concreción de actividades co-participativas no es clara. Tal es el caso del *Estudio integral de escurrimientos de Manzanillo* el cual no ha podido ser concretado desde que fue solicitado en 2011 por la difícil gestión entre las diferentes autoridades involucradas: CONAGUA, y el Ayuntamiento de Manzanillo<sup>30</sup>.

En la *Estrategia para la adaptación al Cambio Climático* se plantean como instrumentos programáticos el *Programa Estatal de Cambio Climático* (PECC) y el *Programa Municipal de Cambio Climático* (PACMUN). Hasta el momento y de acuerdo a las páginas oficiales, se han elaborado 10 PECC de los 32 estados y 242 PACMUN de los 2,457 municipios totales. Dichos documentos tanto para el Estado de Colima, como para el Municipio de Manzanillo, no se encuentran elaborados o están en proceso de elaboración, pues no se encontraron en la página de

---

<sup>30</sup> La prensa local hace una entrevista al edil Virgilio Mendoza (en funciones) en agosto del 2013, donde expresa la necesidad de gestionar el proyecto y estudio a nivel nacional por la falta de recursos a nivel municipal y estatal, así como el conflicto de funciones respecto a los cauces de los ríos que están a cargo de CONAGUA. Zamora, E. (2013, agosto 13) Resolver inundaciones en Manzanillo, tema que planteará Virgilio a Peña Nieto, *Colima Noticias*, Recuperado de: <http://colimanoticias.com/resolver-inundaciones-en-manzanillo-tema-que-planteara-virgilio-a-pena-nieto/>

internet<sup>31</sup> de dichas instituciones oficiales, mientras que el de otros estados y municipios sí están disponibles.

El *Sistema Nacional de Protección Civil* (SINAPROC) se crea en 1986 con el objetivo de mejorar las capacidades de Protección Civil después del sismo ocurrido en la Ciudad de México en 1985 (OCDE, 2013). Este evento, por su magnitud y centralidad histórica, política y económica (Rodríguez, 2001) visibilizó la fragilidad del Estado para dar respuesta oportuna y coordinada de auxilio a la población afectada, por lo que se delineó un nuevo rumbo de las políticas públicas en materia de Protección Civil en México a través la integración de este sistema.

Durante los últimos 25 años, el SINAPROC ha contribuido paulatinamente al monitoreo y entendimiento de las amenazas, preparación y capacidades de respuesta y recuperación de la población ante una emergencia. Sin embargo, aún carece de muchas limitaciones estructurales y de gestión. Desde su creación ha prevalecido una noción de protección basada en los preparativos y la respuesta frente al desastre, así como una visión orientada hacia las soluciones técnicas y tradicionales como los sistemas de alerta temprana, construcciones y reforzamientos de obras de infraestructura (Mansilla, 2008).

Recientemente, la política de protección civil ha sufrido un giro en su enfoque a partir de los cambios en la *Ley de Protección Civil 2012*<sup>32</sup> y del *Programa de Protección Civil 2007-2012*: de una la política de emergencia y asistencialismo a la política de prevención. En estos instrumentos se define la necesidad de cambiar el enfoque concentrándose en la prevención de

---

<sup>31</sup> La página oficial del PECC es <http://www2.inecc.gob.mx/sistemas/peacc/>, mientras que la página oficial para el PACMUN es <http://pacmun.org.mx/>

<sup>32</sup> Recientemente, el 13 de mayo de 2014 acaba de ser publicado el *Reglamento de la Ley General de Protección Civil 2012*, dos años después de la publicación de la ley.

los riesgos, esto con el fin de anticipar y mitigar los daños, dándole un lugar preponderante a la adaptación al cambio climático en la visión estratégica del país en materia de desarrollo (OCDE, 2013). A continuación se presenta una tabla comparativa de los principales elementos de los dos enfoques:

Tabla 10

*Comparativo de los principales elementos que constituyen el enfoque tradicional de emergencia y el enfoque integral de riesgos (preventivo).*

Elementos	Enfoque tradicional de emergencia	Enfoque integral de riesgos
Causas del riesgo y el desastre	El riesgo se entiende como producto de causas externas: aspectos físicos de los fenómenos naturales (precipitaciones, velocidad, área de impacto)	Reconoce que la generación de riesgos proviene de múltiples factores, tales como las decisiones políticas, el ordenamiento del territorio, la cultura de las comunidades, entre otros.
Centro del problema	El desastre es considerado el centro del problema, con alto grado de dificultad para la prevención y control.	Las condiciones de vulnerabilidad en la población son entendidas como el resultado de factores institucionales, culturales, sociales, económicos y políticos. Así la vulnerabilidad se vuelve un elemento central en el entendimiento del riesgo y el desastre
Tipo de respuesta o Acción gubernamental	Asistencialista e inmediata	Privilegia la prevención y reducción de la vulnerabilidad
Fases de la gestión del riesgo contempladas	Tres fases: prevención, auxilio, recuperación	Siete fases: 1) identificación de riesgos; 2) previsión; 3) prevención; 4) Mitigación; 5) Preparación; 6) Auxilio; 7) Recuperación y Reconstrucción
Principales estrategias	Se basa en el monitoreo de los fenómenos naturales, y en los sistemas de alertas temprana	El Manejo integral de riesgos integra la identificación, análisis, evaluación y reducción de riesgos, las cuales apoyan la toma de decisiones para las políticas, estrategias y procedimientos que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resistencia de la sociedad.

Participación social	La participación social se contempla principalmente en los grupos voluntarios y en la acción comunitaria durante el auxilio	Se centra en el fomento a la participación social y privada, así como en una cultura de protección civil y autoprotección.
----------------------	---	--

---

Fuente: Elaboración propia con información del *Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012*

La transición del enfoque tradicional de emergencia al enfoque integral de riesgos implica una modificación en la estructura y en las estrategias del SINAPROC en conjunto con otros actores (instituciones del sector público, privado, población), esto con el fin de prevenir los riesgos, reducir la vulnerabilidad y promover una sociedad resiliente. A dos años de la modificación de la Ley General de Protección Civil y de la incorporación de este enfoque preventivo, en la práctica siguen prevaleciendo las acciones tendientes a atender la emergencia y la indemnización. Por ejemplo, las principales tareas de protección civil a nivel municipal en Manzanillo se enfocan hacia la atención de emergencias cotidianas (abejas, víboras, árboles caídos), la supervisión de las rutas de evacuación e instalaciones en edificios o eventos masivos, la capacitación al sector privado para planes de emergencia, el monitoreo de los fenómenos naturales, así como la elaboración de boletines informativos; ninguna de estas enfocadas a la reducción de la vulnerabilidad o a la formación de capacidades de respuesta en la población<sup>33</sup>.

La definición gubernamental del problema de las inundaciones tiende a ser de carácter operacional, la cual se basa en la búsqueda de soluciones para resarcir los daños ocasionados ante eventos. Del mismo modo, como respuesta a la multiplicación de riesgos en la época actual, surge la protección del riesgo a partir privatización de los seguros y la individualización de las estrategias para protegerse de las pérdidas asociadas a los riesgos (Banegas, 2008). La multiplicación de políticas en este sentido, son estrategias de individuación de riesgos y redunda

---

<sup>33</sup> En entrevista personal con el Mtro. Arturo González Hernández Meteorólogo de la Unidad de Protección Civil de Manzanillo. Fecha: 10 de febrero 2014

en un fortalecimiento del mercado de seguros. Al respecto, Merklen (2013) señala que se opera una inflexión en la problemática del riesgo, pasando de una lógica de protección social a una lógica aseguradora donde se impele a los ciudadanos a prepararse ante las contingencias y proteger a la comunidad de las imprevisibles consecuencias de sus actividades. Por tanto, el sujeto se vuelve responsable de su propia seguridad, la de su familia y la de su comunidad, y requiere activarse ante los riesgos con sus recursos disponibles. El repliegue del Estado en la protección social y la sumisión de estas protecciones ante el mercado, tiende a reducir los márgenes de autonomía y posibilidades diferenciadas de enfrentarse a los riesgos, sobre todo con una exposición desigual al riesgo y con desiguales recursos para protegerse en esta sociedad inequitativa.

A nivel gubernamental, la estrategia para financiar los riesgos de desastre tiene dos instrumentos: 1) el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) enfocado hacia la emergencia y la reconstrucción; 2) el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN). De acuerdo con la OCDE (2013), el presupuesto anual que la federación destina para estos fondos es del 0.04% del presupuesto federal. En el periodo de 2005-2011, el recurso aplicado para la prevención fue mucho menor que el aplicado para la reconstrucción. Se calcula un promedio de USD \$20 millones de inversión en prevención por año contra USD \$742 millones de recursos destinados a reconstrucción anual, lo que muestra una balanza inclinada hacia las acciones de indemnización, y la necesidad de fortalecer tanto el financiamiento como las acciones preventivas.

De acuerdo con la base de datos del FONDEN, se contempló una suma de \$1,448,238,842.00 de pesos como apoyo a los diferentes municipios del estado de Colima – que incluye Manzanillo- distribuidos en los años 2006, 2011, 2012, y 2013. Este financiamiento se



otorgó con el fin de cubrir las afectaciones durante eventos hidro-meteorológicos en los sectores carreteros, hidráulicos, urbanos, de vivienda, educativo, de salud, entre otros. Dicho recursos fue aportado en diferentes porcentajes por el FONDEN y por el gobierno del estado (véase Apéndice B).

Aunado a lo anterior, la complejidad de los procedimientos para acceder a recursos que ofrecen los instrumentos financieros, hace que su operatividad sea complicada, retrasando las acciones de reconstrucción de infraestructura<sup>34</sup>. Sobre esta cuestión, el diputado Federal Nabor Ochoa declara en la prensa local que siguen pendientes de ejercerse 703 millones de pesos para atender las emergencias provocadas por el huracán *Jova* en 2011 para Colima, así como obras preventivas relacionadas con inundaciones y que fueron aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2014<sup>35</sup>. Dicho presupuesto contempla obras como presas, bordos y colectores. En la misma declaración se señala que CONAGUA a nivel federal, organismo responsable del recurso natural en cuestión, asegura no tener conocimiento de dichos recursos, lo que nos habla de una falla en la coordinación, ya que según lo publicado, CONAGUA a nivel estatal tiene una lista detallada de las obras. Esto demuestra una falla en la coordinación, nula transparencia y hasta una posible estrategia de obstaculización para la asignación oportuna de recursos.

En otros casos, los fondos para el desastre podrían caer en el mal uso de los recursos públicos o no cumplir en la transparencia y rendición de cuentas de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso Público a la Información, tal es el caso que reporta un diario de la

---

<sup>34</sup> Esto se detalla en el diagnóstico de del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.

<sup>35</sup> Ramírez, H. (2014, mayo 31), Adeudan a Colima \$703 millones por emergencias de Jova en 2011, *Diario de Colima*, Recuperado de: <http://www.diariodecolima.com/2014/05/31/adeudan-a-colima-703-millones-por-emergencias-de-jova-en-2011/>

prensa local<sup>36</sup>, donde señala que el gobierno estatal hizo uso de una línea crediticia por 900 millones de pesos, de los cuales 300 se aplicaron en materia de reconstrucción de la infraestructura dañada y los 600 restantes se reportaron bajo concepto de gasto social, sin especificar en qué consistía.

A nivel municipal, los pobladores del *Valle de las Garzas* refieren que este tipo de “soluciones” basadas en la indemnización son focalizadas, no sistémicas y poco efectivas. Algunas de las acciones que se implementaron de manera posterior al desastre de Jova 2011 son las siguientes:

- Indemnización por pérdidas post-desastre de hasta 5,000 pesos por vivienda.
- Subsidio a materiales de construcción por un periodo determinado después del desastre
- Despensas por parte de la Secretaría de Desarrollo Social
- Otorgamiento de colchonetas por parte del DIF municipal
- Empleo temporal, con pago de \$1,000 pesos por limpieza de vivienda

Por su parte, otros sectores públicos también se enfocan en tareas relacionadas con los preparativos y las respuestas y no tanto a la minimización de riesgos y mitigación de impactos. El sector educativo realiza simulacros de evacuación principalmente para sismos, el sector salud aplica controles epidemiológicos en las situaciones de desastre, y en el desarrollo social se enfocan hacia los programas de reconstrucción de vivienda (Mansilla, 2008) y de asistencia.

---

<sup>36</sup> Editorial (2013, octubre 7), Lunes Porteoño, *Diario de Colima*. Recuperado de: disponible en: <http://www.diariodecolima.com/2013/10/07/lunes-politico-32/>

## **El riesgo y la vulnerabilidad desde el discurso gubernamental, una estrategia unidireccional**

El entender el riesgo como la posibilidad de un evento “inesperado”, “catastrófico”, derivado de “lluvias extraordinarias”, es definirlo como un problema técnico que implica la ejecución de obras de ingeniería coordinadas por instituciones gubernamentales. Estas estrategias de carácter técnico suponen que se puede calcular el riesgo por medio de la intensidad del fenómeno natural y por tanto, determinar y caracterizar los impactos materiales o humanos; es decir, se estima el riesgo y se entiende desde los aspectos físicos del fenómeno natural. Los individuos son responsables de actuar de acuerdo a dichas estimaciones. El discurso gubernamental técnico- científico del riesgo, considera los eventos como fenómenos puntuales en espacio y tiempo, derivados de consecuencias externas (aportaciones pluviales, residuos sólidos, topografía) o deficiencias técnico- tecnológicas. Es por eso, que las estrategias y programas gubernamentales están principalmente enfocados a la construcción de infraestructura urbana y al monitoreo de los fenómenos naturales

Si bien Manzanillo se ha visto afectado por fenómenos intensos como el *Greg* (1999) y *Jova* (2011), con altos costos materiales en vivienda y afectaciones a la infraestructura urbana, los riesgos a los que se enfrenta regularmente la población son riesgos que si bien no son aparatosos, “se concentran en tiempo y espacio, construyendo así un riesgo de carácter extensivo más que intensivo” (Rubio, 2012): encharcamiento, inundaciones moderadas pero recurrentes, afectaciones para desplazamiento, afectaciones a vivienda en cada temporada de lluvias.

Definir el riesgo a partir de su intensidad otorga al problema de las inundaciones y vulnerabilidad hidro-meteorológica un carácter técnico y de saber científico, que implicaría una separación entre legos y expertos. Esto daría continuidad a la estrategia clásica de acción, que refuerza y amplía el sistema experto imperante (Rubio, 2012). Bajo esta lógica quienes dan las soluciones son profesionistas técnicos, los portadores de la solución a los “afectados” a los que “no saben”. En toda relación de saber, hay una cuestión de poder.

La investigación y el monitoreo de los fenómenos naturales es un flanco cubierto por su alta especialización, por lo que se mantiene como una esfera autónoma. Este sistema experto en el tema de los riesgos hidro-meteorológicos se basa en sistemas de información geográfica e información especializada a la que sólo tienen acceso ciertos grupos de conocimiento por su especialización y lenguaje técnico: a nivel federal, el Centro Nacional de Prevención de Desastres, Sistema Meteorológico Nacional, Comisión Nacional del Agua. A nivel estatal, los Comités Técnicos Estatales y la Unidad de Protección Civil Estatal; y a nivel municipal, el Comité Técnico Municipal y la Unidad de Protección Civil de Manzanillo. Estos organismos generan datos e información climatológica sobre posibles contingencias para la toma de decisiones gubernamentales, comunicados a la población mediante boletines hidro-meteorológicos diarios, los semáforos de alerta, y a través de ruedas de prensa en los medios locales y regionales.

Para este sector de actores considerados como *expertos*, los riesgos hidro-meteorológicos son considerados previsibles y predecibles, y antes de su ocurrencia se dispone de algunas horas para adoptar las medidas de seguridad y de actuación:

[...] traemos el monitoreo de su trayectoria, en el momento en que ya rebasa Michoacán, y entonces tendremos aproximadamente entre 24 y 48 horas dependiendo de la velocidad y del desplazamiento y del tamaño [...]<sup>37</sup>

La estrategia del monitoreo sirve para la toma de decisiones gubernamentales e institucionales, y así es posible planear la respuesta ante la contingencia: activación de albergues<sup>38</sup> y rutas de evacuación. La estrategia de gestión se planea desde la centralidad del estado con la nula participación social, con la idea de que las emergencias generan caos y lo que se requiere es la implementación de control (Gavilanes, 2014).

La estrategia de comunicación que realiza el gobierno ante un riesgo contempla la utilización de semáforos y boletines diarios sobre las condiciones climáticas nacionales y locales. Dichas herramientas de comunicación del riesgo se caracterizan por ser de carácter unidireccional, con un lenguaje técnico y donde la participación de la población está limitada a acatar instrucciones y recomendaciones (véase Apéndice C). En este sentido, el riesgo desde un discurso gubernamental, es un problema de carácter natural que busca soluciones de carácter técnico-científicas por aquellos grupos que controlan el conocimiento científico hacia el resto de la población.

En entrevista personal con el Meteorólogo de Protección Civil Municipal, Mtro. Arturo González Hernández, se destacó que actualmente sólo existe un semáforo de alertamiento en toda la ciudad de Manzanillo, ubicado en el Jardín de Santiago. Cabe mencionar que Santiago es otra delegación de la ciudad de Manzanillo y que no necesariamente es un punto por donde toda la población transita. Esto significaría que se vuelve necesario desplazarse hacia ese lado de la

---

<sup>37</sup> Entrevista con el Mtro. Arturo González Hernández, Meteorólogo de la Unidad de PC de Manzanillo. Fecha: 10 de febrero de 2014

<sup>38</sup> Los albergues son operados por el DIF municipal y principalmente son escuelas e iglesias.

ciudad para enterarse de la alerta emitida mediante el semáforo, lo cual no tendría sentido, además, suponiendo que toda la población tiene claro la forma de actuar de acuerdo con los diferentes colores de dicho semáforo (véase Tabla 11). Lo que denota que la estrategia del semáforo es obsoleta e inservible para el propósito que está llamada a cumplir.

Tabla 11.  
*Señalización del semáforo utilizado por Protección Civil de Manzanillo*

Color	Significado
Verde	Huracán en el pacífico sin peligro para Manzanillo
Amarillo	Huracán en el pacífico que se está dirigiendo a una franja costera dentro de la cual está Manzanillo, con posibles afectaciones, activación de los albergues
Rojo	Huracán que ya está haciendo impacto

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la definición otorgada por el Meteorólogo Mtro. Arturo González en entrevista personal

Diariamente se elaboran boletines hidro-meteorológicos que son emitidos por radio en el noticiero de las 5:00am. En caso de haber un evento de “importancia”, los medios de comunicación tienen la obligación de informar repetidamente durante el día el proceso del fenómeno natural, así como las acciones de gestión que se están llevando a cabo. En cuanto a las estrategias de comunicación, éstas ya comprenden las redes sociales: el 26 de enero de 2013 se creó la página de *Facebook* de Protección Civil de Manzanillo. Dicha página no presentaba una actividad constante, sino publicaciones esporádicas y periodos largos de inactividad. Sin embargo, en mayo de 2014 se observó en dicha página una actividad más constante donde se empezaron a emitir diariamente los boletines hidro-meteorológicos, sin embargo, no se observó mucha interacción por parte de los usuarios. Este cambio coincide en fechas con el nombramiento del nuevo Director de Protección Civil, el 26 de mayo de 2014, lo que nos hace pensar que por esta razón hubo un cambio en la estrategia de comunicación de esta unidad.

La población, por otra parte, percibe que las estrategias gubernamentales de comunicación del riesgo realizadas por Protección Civil y el ayuntamiento son inoportunas, insuficientes y retardadas. Así se expresó en entrevista un comerciante y una profesionista del *Valle de las Garzas*:

[...] por algunas calles si pasaron a avisar, pero te puedo decir que para ese entonces que estaban avisando, todo esto ya estaba inundado<sup>39</sup>.

[...] es que no nos avisaron, la gente dice que por algunas calles pasaron, por otras no, por donde nosotros vivíamos no pasaron<sup>40</sup>.

Los principales indicadores que se utilizan para determinar la magnitud o tamaño del riesgo/desastre y el tipo de respuesta institucional son de carácter cuantitativo: fallecimientos, heridos, lesionados, y damnificados, viviendas dañadas y destruidas en su totalidad. Sin embargo, los impactos cualitativos derivados de los cambios espacio-temporales y que afectan las prácticas sociales y los procesos de socialización cotidianas quedan relegados y no son tomados en cuenta. Es decir, el riesgo y el impacto se definen en relación a datos cuantificables.

La vulnerabilidad en el ámbito gubernamental se ha normado en los planes programas e instrumentos de gestión. Todos ellos toman este concepto como una condición de ciertos grupos sociales y se relaciona por lo general con aspectos como pobreza y la capacidad económica para recuperarse ante un evento de riesgo. De acuerdo con las entrevistas realizadas, se observó que las autoridades manzanillenses entienden la vulnerabilidad como el nivel de exposición que tiene la población a los fenómenos naturales (amenaza) y las características físicas del suelo de los asentamientos urbanos, por ejemplo:

---

<sup>39</sup> Entrevista personal con comerciante, 2 de noviembre 2013.

<sup>40</sup> Entrevista personal con profesionista, 4 de noviembre 2013.

- Incidencias de huracanes con mucha precipitación
- Esguimientos y formación de arroyos temporales
- Cotas bajas, casi al nivel de la laguna

Si bien topografía, precipitaciones y esguimientos son factores que inciden en la vulnerabilidad de la población ante riesgos de carácter hidro-meteorológico, existen otra serie de factores territoriales, político-institucionales, culturales, sociales y urbanos que participan en la conformación de la vulnerabilidad. Centrarse en estos factores es fortalecer un discurso dominante anclado a las ciencias naturales y donde las decisiones históricas de conformación del territorio, así como los aspectos socio-culturales de la sociedad no son tomados en cuenta en las estrategias para fortalecer la resiliencia de la población y la reducción de su vulnerabilidad.

Actualmente, el discurso y abordaje de los riesgos parece estar teniendo otra orientación. El enfoque ya no está dirigido a la reducción del riesgo, sino a la recuperación del desastre, prueba de ello es el *Panel sobre Ciudades Resilientes, Prevención y Gestión de Riesgos en el Estado de Colima* que se llevó a cabo en mayo de 2014 en la capital del Estado de Colima, evento organizado por la SEDATU. La resiliencia está relacionada con la capacidad o con los términos que tiene un individuo o una sociedad de resistir, de rehacerse, o de reconstituirse frente a un impacto traumático. En este sentido, este enfoque hace un mayor énfasis en las capacidades que tienen las comunidades para solventar su posición de vulnerabilidad, pero no busca incidir ni cuestionar las estructuras sociales que producen y reproducen esta vulnerabilidad (Gavilanes, 2014).

Como puede observarse, predomina un discurso asistencialista, homogeneizador, tecnócrata, ambiguo e irresponsable, que responde a un enfoque tradicional de manejo del riesgo



y del desastre. Las principales estrategias gubernamentales - monitoreo, alertamiento, auxilio e indemnización – así como el enfoque de incremento de capacidades tienden a delegar la responsabilidad de prevención, protección y recuperación a la población, más que a las acciones de prevención y reducción de vulnerabilidades, las cuales implican una transformación de procesos, estructuras y prácticas.

## **El modelo vertical y fragmentado de la gestión del riesgo**

Mientras que el riesgo se construye y se agudiza por consecuencia de privilegiar intereses individuales y de carácter privado, el desastre se colectiviza en sus efectos privado-público (Mansilla, 2000). En este sentido, las relaciones de poder entre actores van configurando el riesgo a partir de intereses particulares y privados, mientras que las consecuencias de dichas decisiones, omisiones y prácticas se ven materializadas afectando intereses colectivos. Consecuencias que terminan siendo acatadas por el Estado como principal gestor del riesgo a través del SINAPROC, organismo responsable de las actividades de monitoreo, planeación, coordinación, así como de asumir los costos del desastre. Esto se vuelve una forma de transferir capitales económicos, de los recursos públicos a quienes resultan beneficiados, y que puede repercutir en políticas sociales y asistencialistas con un toque electoral.

El *Manual de Operación y Organización del Sistema Nacional de Protección Civil* contempla una serie de instancias involucradas en el SINAPROC, donde la coordinación ejecutiva está liderada por la Secretaría de Gobernación y los alcances de los otros organismos no están claramente definidos:

Tabla 12.

*Instancias involucradas en el Sistema Nacional de Protección Civil ante un fenómeno hidrometeorológico*

<b>FUNCIÓN/ NIVEL</b>	<b>Coordinación Ejecutiva</b>	<b>Apoyo técnico</b>	<b>Coordinación técnica</b>	<b>Corresponsabilidad</b>
NACIONAL	SEGOB	CENAPRED	SEMARNAT, CONAGUA,	SRE, SEDENA, SEMAR, SHCP, SEDESOL, SAGARPA, SE, SEP, SS, TURISMO, SCT, SSP, CRUZ ROJA, CONACYRT
ESTATAL	Unidad de PC estatal		Entidades federativas	-----
MUNICIPAL	Unidad de PC municipal		Gobiernos municipales y delegacionales	CAPDAM

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la Ley General de Protección Civil 2012, además de las instancias gubernamentales, en la conformación del riesgo intervienen actores sociales organizados y no organizados, el sector académico y el sector privado. Sin embargo, la pluralización de actores en la gestión del riesgo no alcanza a disminuir la centralidad del Estado.

La estructura y funciones del Sistema Nacional de Protección Civil mostradas en el Figura 10, muestra una lógica que privilegia los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) en la forma de pensar, prevenir y actuar frente al riesgo; una lógica fragmentada y desarticulada en instancias y dependencias, en actividades y funciones, en planes y programas, pero vinculadas mediante una dependencia estructural, de recursos y de toma de decisiones. Esta forma de gestión escalonada y jerárquica, liderada por la Secretaría de Gobernación, responde más a una estrategia administrativa que a una estrategia integral de gestión del riesgo.

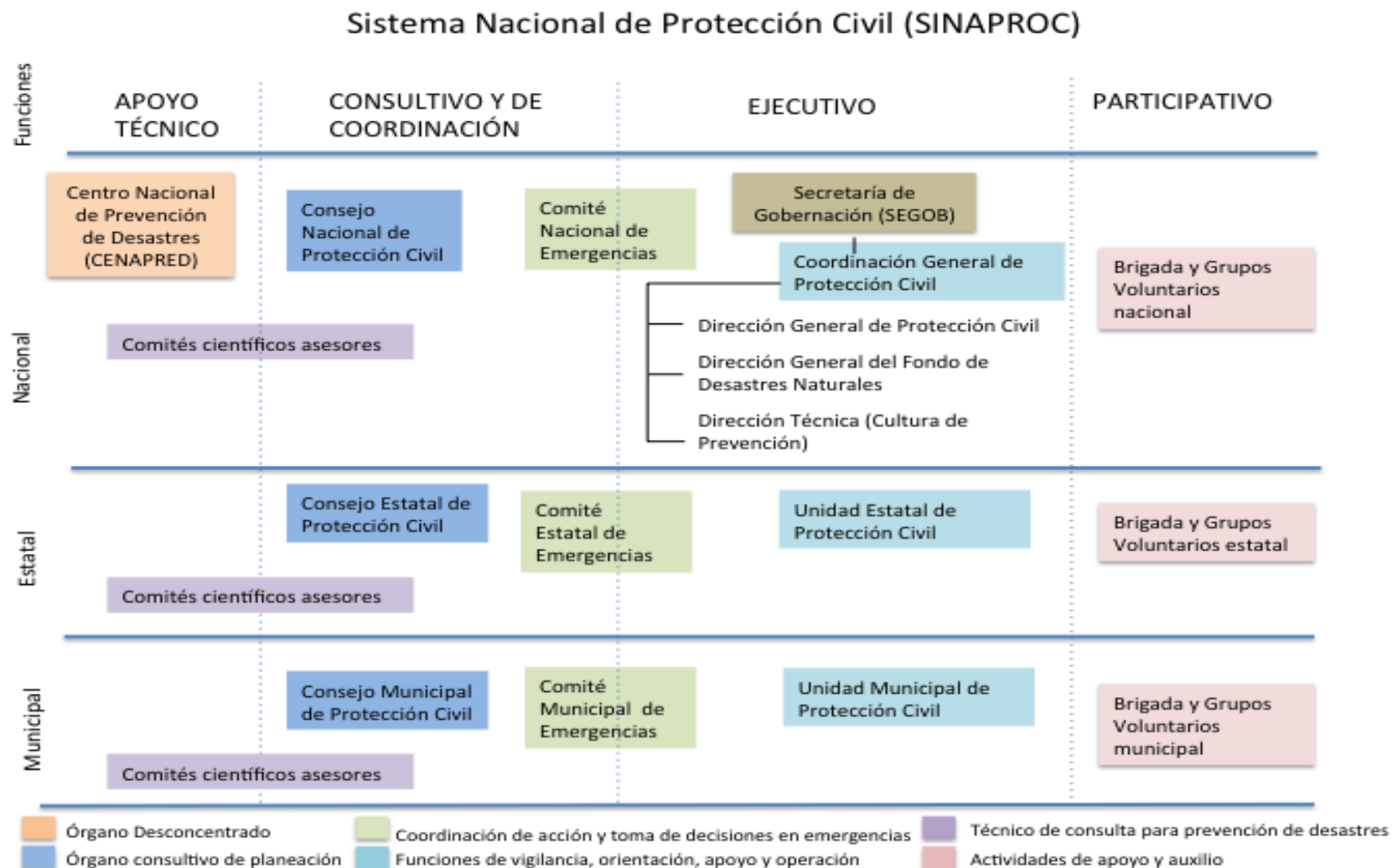


Figura 10. Funciones y estructura del Sistema Nacional de Protección Civil. Fuente: Elaboración propia

Actualmente, el modelo nacional de Protección Civil tiene una estructura vertical no participativa, donde la toma de decisiones y funciones está centralizada. Esta condición provoca una subordinación de las unidades de protección civil municipal hacia las instituciones nacionales o estatales, así como una dependencia hacia otros actores para cubrir su falta de recursos, facultades y competencias.

La organización local en materia de protección civil y gestión de riesgos tiende a ser una estructura reactiva, que si bien atiende diariamente una serie de contingencias diversas (desde invasión de animales, eventos masivos, etc.), la estructura para atención de riesgos hidrometeorológicos no permanece activa sino ante escenarios adversos y de acción asistencialista.

Si bien el SINAPROC desde su creación no ha sufrido cambios profundos en su estructura, se han dado intentos de descentralización a partir de la creación de los sistemas estatales y municipales de protección civil. Colima es el primer estado en crear la *Ley del Sistema Estatal de Protección Civil* en mayo de 1992. Si bien los sistemas a nivel federal y estatal se han ido consolidando poco a poco - aunque no de manera homogénea- , a nivel municipal existen disparidades muy marcadas por la falta de recursos económicos y profesionales (Mansilla, 2008). Esto ha provocado la falta de autonomía de las unidades municipales en la toma de decisiones y en la administración de los recursos, tal es el caso de la Unidad de Protección Civil de Manzanillo. Actualmente, la unidad municipal de Manzanillo depende estructuralmente de la Unidad de Protección Civil estatal, pero presupuestalmente, los sueldos son aportados por el municipio, lo que presupone un problema estructural en la cadena de mando y la subordinación a dos instancias (estatal y municipal), que además son de partidos políticos diferentes.

Por otro lado, los planes de prevención del riesgo, como herramienta visible de la política de gestión del riesgo son la parte emergente del iceberg, pues ocultan y eluden múltiples aspectos de la problemática – falta de coordinación, transparencia, ausencia de líneas de mando efectivas-, así como ignoran muchos de los aportes de la vulnerabilidad en el terreno (Rebotier, 2013b). En este sentido, se puede observar cómo los planes de emergencia - al igual que la mayoría de las estrategias - de carácter unidireccional del gobierno hacia la población muestran sus limitantes por no tomar en cuenta la complejidad de los factores involucrados y sus interacciones en una situación de riesgo en contextos específicos (Rebotier, 2013b).

La gestión del riesgo a nivel estatal y municipal se ve afectada por relaciones entre estructuras intergubernamentales, lideradas desde la cúpula que definen la asignación de responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles de gobierno que resultan obsoletas e ineficientes (Rojas, 2010) y que por lo general el recurso asignado no corresponde con la capacidad y responsabilidad institucional que tienen estas dependencias municipales. Así, coexisten viejas estructuras, viejas prácticas con nuevos contextos y nuevos actores, y donde se vuelve complejo la designación de responsabilidades conjuntas y coordinadas dentro de la estructura gubernamental entre las diferentes jurisdicciones, así como con otros actores sociales y privados; un escenario donde la gestión del riesgo ha resultado ser un negocio redondo para quienes manejan el dinero y un botín político, y no se vislumbra que deje de serlo mientras se mantengan estas prácticas, y la estructura vertical y centralizada de gestión del riesgo así lo permita.

## Políticas de individuación

El Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, presenta un diagnóstico en materia de Protección Civil. Este diagnóstico señala que las capacidades institucionales de los gobiernos federales, estatales y municipales son en distintos grados insuficientes para la prevención y atención de eventos de emergencia y desastre. Las principales debilidades que se reconocen en dicho programa son las siguientes: la demora en hacer llegar el auxilio a la población; la limitación de los planes de respuesta coordinada por falta de homologación, recursos e infraestructura entre las diversas oficinas públicas; la coordinación es apenas incipiente entre los sistemas de protección civil de los estados; y el restringido desarrollo y escaso conocimiento de recursos disponibles en materia de protección civil y comunicación, como son las tecnologías digitales.

En Manzanillo se observa una insuficiencia en las capacidades locales, y no sólo de la unidad de protección civil municipal, sino de todo el gobierno local, pues la gestión del riesgo y la atención al desastre no es un ámbito que disponga de recursos ni locales, ni estatales. El marco jurídico determina que es la unidad de protección civil municipal la primera instancia de respuesta ante cualquier emergencia, siendo que ésta es la que podría actuar de manera más pronta y conocer de primera mano la situación. El gobierno local se vuelve así el más apto para determinar qué, cuándo y cómo actuar pues tiene una mayor proximidad espacial y social con los diferentes actores. Sin embargo, esta instancia es el eslabón más débil dentro del SINAPROC y también dentro de las dependencias municipales de Manzanillo.

La reciente *Ley General de Protección Civil 2012*, en su artículo 2º, fracciones XXII-XXVI, establece una tipología de los fenómenos perturbadores que deben ser atendidos por las

unidades de Protección Civil. Dicho artículo identifica un doble origen de los riesgos, los de origen natural y los de origen antropogénico. La diversificación de fenómenos y riesgos que deben atender las unidades de protección civil a nivel municipal, junto con la carencia de recursos - no sólo materiales, sino de personal especializado- dificulta la actuación de las unidades:

XXII. Fenómeno Geológico: Agente perturbador que tiene como causa directa las acciones y movimientos de la corteza terrestre. A esta categoría pertenecen los sismos, las erupciones volcánicas, los tsunamis, la inestabilidad de laderas, los flujos, los caídos o derrumbes, los hundimientos, la subsidencia y los agrietamientos;

XXIII. Fenómeno Hidrometeorológico: Agente perturbador que se genera por la acción de los agentes atmosféricos, tales como: ciclones tropicales, lluvias extremas, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas; sequías; ondas cálidas y gélidas; y tornados;

XXIV. Fenómeno Químico-Tecnológico: Agente perturbador que se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de su interacción molecular o nuclear. Comprende fenómenos destructivos tales como: incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas, radiaciones y derrames;

XXV. Fenómeno Sanitario-Ecológico: Agente perturbador que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que afectan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos;

XXVI. Fenómeno Socio-Organizativo: Agente perturbador que se genera con motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población, tales como: demostraciones de inconformidad social, concentración masiva de población, terrorismo, sabotaje, vandalismo, accidentes aéreos, marítimos o terrestres, e interrupción o afectación de los servicios básicos o de infraestructura estratégica; (p.3)

Con estas modificaciones, se percibe una des-especialización de Protección Civil al multiplicarse los tipos de riesgos que deben atender. Se denuncia que en ocasiones, Protección Civil de Manzanillo ha tenido que atender emergencias que corresponderían a la Cruz Roja o a los Bomberos, por el perfil del personal de estos organismos.

Actualmente, la unidad de Protección Civil de Manzanillo tiene las siguientes características:

Tabla. 13  
*Características de la Unidad de Protección Civil de Manzanillo, Colima.*

Características generales
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nueve integrantes que incluye personal administrativo, un experto en primeros auxilios, un meteorólogo y un experto en combate a incendios.</li> <li>▪ Presupuesto municipal para salarios base de los nueve integrantes.</li> <li>▪ Escasos recursos para papelería, aplicación de programas y actividades de rescate.</li> <li>▪ No recibe donaciones formalizadas, sólo apoyos informales del sector privado, principalmente para papelería.</li> <li>▪ Dos vehículos propiedad de Seguridad Pública Municipal, de los cuales sólo funciona uno.</li> <li>▪ Grupos Voluntarios, instruidos, mas no especializados<sup>41</sup></li> </ul>

Fuente: *Elaboración propia.*

La multiplicación de emergencias, así como la carencia de recursos materiales, humanos y técnicos, pone en evidencia el descobijo institucional, la falta de herramientas para respuestas

<sup>41</sup> Información proporcionada por el meteorólogo de la Unidad de Protección Civil de Manzanillo, Mtro. Arturo González.



efectivas y la dependencia de la unidad de Protección Civil a otras instituciones. El cuerpo de protección civil de Manzanillo, ante un evento mayor solicita apoyo y recursos materiales y humanos a otras dependencias gubernamentales y privadas. Durante la apertura de la temporada de huracanes en el Pacífico mexicano (15 de mayo de cada año), “todas las autoridades, lo que es el consejo municipal de PC formado por las autoridades civiles y militares y empresarios [...] ponen a disposición su equipo tanto humano como material”<sup>4243</sup>,

La respuesta gubernamental ante un evento, es percibida por la población del *Valle de las Garzas* como no asertiva, desordenada y tardía. Los sistemas de alerta temprana si bien han sido muy importantes para llevar a cabo estrategias y acciones de preparación ante los fenómenos, por lo general no están homologados a nivel nacional, y tienen debilidades en los procedimientos de coordinación (OCDE, 2013).

Para los riesgos hidro-meteorológicos se identifican 2 sistemas principales de alerta, coordinados por dos organismos diferentes:

Tabla. 14  
*Sistemas de Alerta temprana asociados a fenómenos hidro-meteorológicos*

Fenómeno	Sistema	Institución	Cobertura	Inicio de operación	Códigos	Tiempo de anticipación	Medios de difusión
Huracán	Alerta Temprana para ciclones tropicales (SAT-CT)	SEGOB SEMAR CFE PEMEX	Nacional	2000, actualizado en 2003	Código color azul, verde, amarillo, naranja y rojo	72 horas	Medios de comunicación
Inundación	Alerta Hidro-meteorológica (SAH)	CONAGUA SMN CENAPRED	Municipal	Proyecto	Código no estandarizado.	90-120 minutos	Autoridades de Protección civil

Fuente: *Estudio de la OCDE sobre el Sistema de Protección Civil en México, 2013.*

<sup>43</sup> Entrevista personal con el Mtro. Arturo González Hernández, meteorólogo de la Unidad de Protección Civil de Manzanillo, 10 de febrero de 2014.

Como se observa en la tabla anterior, mientras la SEGOB es la institución principal encargada del Sistema de Alerta Temprana para ciclones tropicales (SIAT-CT), para el *Sistema de Alerta Hidro-meteorológica* (SAH) es la CONAGUA, lo que nos habla de dos instituciones que manejan las alertas para dos diferentes tipos de fenómenos, con diferencias tanto en los símbolos, códigos, protocolos y canales de divulgación, lo que hace difícil una coordinación y vinculación entre las dos alertas en los niveles locales, estatales y federales, así como con los medios de comunicación.

La fragmentación institucional también se observa en las competencias y jurisdicciones. Por un lado el uso de suelo es competencia municipal, mientras que el recurso hídrico y los cauces de los ríos son competencia nacional (CONAGUA). Ante una emergencia de inundación no se encuentran bien delimitadas las acciones y responsabilidades de cada organismo o institución, ya que son muchos los organismos involucrados:

[...] a veces es CAPDAM, a veces obras públicas, a veces servicios públicos, el que tenga la maquinaria, el que la consiga [...] ya cuando hay desastres pues hasta el ejército [...]<sup>44</sup>

Todo lo anterior implica una progresiva responsabilidad de cada sujeto - que es susceptible de ser afectado – de enfrentar el riesgo y de recuperarse en caso de desastre. Son dinámicas contemporáneas, y verdaderas políticas de individuación (Merklen, 2013). Si bien los pobladores del *Valle de las Garzas* reconocen la importancia y relevancia de la ayuda de actores como son la Marina, Protección Civil, Centro de Emergencias del Puerto y el ejército, en las

---

<sup>44</sup> Entrevista con el Mtro. Enrique Vergara, Director del Instituto de Planeación de Manzanillo, el 4 de noviembre de 2013.

entrevistas indicaron que este apoyo se enfoca principalmente en el alertamiento y luego en el auxilio a la población una vez que el impacto ya ocurrió:

[...] pero yo te puedo decir que yo los vi cuando ya estaba en la segunda planta, cuando ya estaba inundada mi casa, cuando esto ya era un río y que los de la Marina se quedaron en la Elías Zamora, donde ahorita está el nuevo puente que hicieron. Y el auto que traía la armada, o la naval no pasó. No pasó, y eran de los grandes<sup>45</sup>

Protección Civil tiene una vinculación con el sector privado y sociedad civil. De acuerdo con la Ley de Protección Civil del Estado de Colima, es responsabilidad de Protección Civil llevar a cabo capacitación a empresas y sector laboral; acciones que llevan a cabo entre 3 a 4 días de la semana. Sin embargo, los vínculos formales con el sector privado no están muy desarrollados, sino que se vuelven “favores” informales por parte del sector privado al sector público, ya sea por el préstamo de vehículos o suministros.

En lo que respecta a la orientación y capacitación a la población civil, se llevan a cabo simulacros de evacuación por colonias – principalmente para sismos - con la participación de todas las instituciones, según informa el encargado de riesgos hidro-meteorológicos de la unidad de protección civil del Manzanillo. Sin embargo, las figuras entrevistadas no reconocen estas acciones en su colonia y señalan no haber participado en dichas prácticas de prevención.<sup>46</sup>

La Ley de Protección Civil del Estado de Colima establece que el mecanismo para que la población civil se involucre en la toma de decisiones es mediante la participación de los grupos voluntarios en el Consejo Municipal de Protección Civil. En Manzanillo, de acuerdo a la

---

<sup>45</sup> Entrevista con profesionista, 4 de noviembre de 2013.

<sup>46</sup> Entrevistas personales con el Líder la Asociación de Damnificados de Jova 2011 (9 de febrero de 2014), profesionista (4 de noviembre de 2013) y comerciante (2 de noviembre de 2013).

información obtenida<sup>47</sup>, dicho consejo se integra por la Armada, el Ejército, todas las dependencias del ayuntamiento, las empresas y el sector salud. En la práctica, esta instancia carece del involucramiento con la población civil, con excepción de los grupos voluntarios. Los grupos voluntarios son un grupo de la población civil que asiste a capacitación para actuar durante emergencias y de acuerdo con los datos proporcionados en la entrevista personal, la brigada al no ser un grupo formalizado y especializado no está en condiciones de actuar en todos los casos, sino más bien participan y apoyan en caso de eventos menores.

Otro de los factores en la gestión del riesgo que va configurando la vulnerabilidad ante los riesgos hidro-meteorológicos es la falta de continuidad de los programas y estrategias de Protección Civil a nivel municipal al término de las administraciones. Esto nos habla de estrategias a corto plazo, lo que supone un cambio en el enfoque de la Protección Civil, en las prioridades y en el tratamiento de los riesgos cada 3 años. Cada administración tiene su propia concepción de cómo debe tratarse y abordarse la Protección civil en Manzanillo, y a pesar de que la Unidad de Protección Civil de Manzanillo tiene más de 30 años - inició sus labores en 1986 - no se ha podido consolidar aún como una dependencia fortalecida, con recursos propios y con posibilidad de toma de decisiones. Si bien adquiere una gran responsabilidad, no ha sido y no es una prioridad para las administraciones municipales.

La falta de estrategias de planeación y prevención ante riesgos hidro-meteorológico por parte de las autoridades de Protección Civil, conlleva a delegar la responsabilidad en la población. “Protección Civil somos todos”, es el lema de la protección civil a nivel nacional y está anclado en la necesidad que tienen las autoridades de que la población esté alerta y

---

<sup>47</sup> Se solicitó en entrevista personal al Mtro. Arturo González Hernández integrante de Protección Civil de Manzanillo que mencionara cómo estaba integrado este consejo, 10 de febrero de 2014.

prevenida ante una emergencia, pues como señala el Mtro. Arturo González Hernández, integrante de la unidad de Protección Civil de Manzanillo:

[...] de eso se trata, de que estén preparados, es que no alcanza el personal, toda la parte del ejército que hay aquí, la armada no alcanzan para atender a la población, tendremos que estar preparados para la autodefensa.

Durante las entrevistas a actores clave, se observó una tendencia a depositar el riesgo como producto mismo de acciones de la población, al responsabilizarlos como los actores causantes de la generación e intensificación de los riesgos. En algunas ocasiones, se les acusa por tirar los residuos sólidos en la vía pública, en otras por la falta de participación e involucramiento en materia de protección civil, o bien por la apatía y desinterés social en este tipo de acciones. En la prensa local<sup>48</sup>, también se observan declaraciones del gobierno municipal, donde solicitan la co-responsabilidad social en el tema de las inundaciones y hacen hincapié en los residuos sólidos como una de las principales causas ante el riesgo, esto a pesar de que tampoco existe un adecuado sistema de contenedores y de recolección de basura:

[...] recalco que de nada sirve que la autoridad tome las medidas preventivas ante la llegada del temporal de lluvias si los habitantes no toman la responsabilidad que les corresponde y arrojan basura a las alcantarillas o bien sacan sus residuos domésticos a destiempo y luego son arrastrados por el agua causando taponamientos en los boca tormenta (sic) [...]

El discurso del gobierno tiende a afirmar que existe una escasa cultura de prevención y autoprotección en la población, pero es ésta (la población) quien realmente toma acción

---

<sup>48</sup> Editorial (2014, mayo 13). Piden mayor responsabilidad social para evitar inundaciones, *Ángel Guardián*, Recuperado de: <http://angelguardian.mx/beta/piden-mayor-responsabilidad-social-para-evitar-inundaciones/>

inmediata para salvar su vida y la de su familia. Bajo la premisa de “ignorancia” o “inocencia” se trata de explicar desde el ámbito gubernamental cómo la población se enfrenta a los riesgos de manera desordenada, descoordinada y errónea, volviéndose así víctimas de las circunstancias y a la vez culpables de la construcción del riesgo o de su vulnerabilidad.

Gavilanes (2014) señala que en este tema existen varias percepciones gubernamentales erróneas sobre los riesgos y desastres. Por lo general se considera que la población entra en pánico cuando ocurre un desastre, por ello, las autoridades retardan las evacuaciones hasta que se considera absolutamente necesario y así pueden mantener el control social. Sin embargo, en realidad la mayoría de la gente no entra pánico, sino toma decisiones para abandonar el área de peligro con base en su entendimiento de la situación, y muchas de las víctimas que no sufren lesiones se solidarizan y son las primeras en buscar sobrevivientes y ayudar a los demás.

Las primeras 24 horas después del desastre determinan la magnitud del impacto social y humano. La respuesta recae principalmente en la propia población del área afectada, son ellos los que se informan de manera personal en los medios de comunicación para la toma de decisiones. La población se activa y toma decisiones en la preparación ante los riesgos, ya sea con la compra de despensas, acudir a refugios temporales (casas de vecinos, familiares o albergues oficiales), o permanecer en casa, o como señala el Exdelegado del Distrito del *Valle de las Garzas*, “la población aun cuando son los más afectados, siempre responde activamente, se auto-organiza”. Ante la gestión fallida de las instancias que participan en la protección civil, la ciudadanía actúa conforme su experiencia, conforme su intuición y conocimiento. La necesidad de trabajar en la gestión local de manera integral, no solo durante el evento, sino antes y después se vuelve una de las acciones que se perciben como prioritarias.

Se observa una contradicción entre el discurso y la práctica en la gestión del riesgo por parte de las autoridades en los tres niveles de gobierno. Si bien el enfoque el discurso oficial se ha transformado (conceptualmente y en la legislación) entendiendo el riesgo como un proceso multi-causal, donde participan múltiples actores y centrado en la vulnerabilidad, en la práctica, la gestión del riesgo no toma en cuenta esta concepción, por lo que sigue siendo conservadora, homogeneizadora, técnica, reactiva y asistencial. Las instituciones encargadas de la gestión del riesgo definen el riesgo hidro-meteorológico urbano en función de su carácter intensivo con impactos cuantificables y como un riesgo operacional que debe ser atendido mediante estrategias puntuales y genéricas. Sin embargo, en el *Valle de las Garzas* y en la Ciudad de Manzanillo el riesgo es de carácter extensivo, que si bien en su generalidad no tiene grandes impactos materiales o humanos, es recurrente – y permanente- y se va construyendo y agudizando a lo largo del tiempo.

Las estrategias a nivel nacional, estatal y municipal son sectorizadas, focalizadas y principalmente basadas en el monitoreo, comunicación, auxilio e indemnización. La coordinación y acciones son por lo general reactivas y desorganizadas debido a que permanece una estructura de protección civil centralizada a nivel federal, vertical, administrativa, no participativa y carente de recursos. En momento de emergencia, la necesidad y la falta de un plan integral de actuación rebasan las capacidades y recursos de la unidad de Protección Civil municipal. Si bien, la instancia municipal de Protección civil carece de cobijo institucional y económico, actúa de manera reactiva conforme sus recursos y posibilidades; es la instancia que termina atendiendo y responsabilizándose junto con la población de los riesgos que se generan de manera colectiva, histórica y desigual.

## IV. La cultura del desastre

---

Entender la vulnerabilidad desde los aspectos socioculturales de la población, implica entender percepciones, intereses, prácticas, motivaciones, dar cuenta de las experiencias y de las capacidades de los diferentes actores para actuar, para movilizar recursos, de generar cambios en el escenario riesgoso. La agencia individual y colectiva, la percepción que tienen los diferentes actores sociales del riesgo y el sentido que otorgan a las prácticas son factores relevantes en la configuración de la vulnerabilidad en el espacio urbano y de la posibilidad de transformar los escenarios urbanos de riesgo.

### **Comunicación, reconfiguración de saberes y toma de decisiones**

El reconocimiento del riesgo es el reconocimiento de la incertidumbre, y el reconocimiento de la incertidumbre te permite la toma de decisiones y la acción, pues “la incertidumbre se maneja cuando se reconoce que existe el riesgo” (Natenzon y Ríos, 2013). Siguiendo con esta idea, se identificó que las autoridades locales y la población del *Valle de las Garzas* reconocen como un problema público la posición de vulnerabilidad que enfrenta la población de esta zona ante el riesgo hidro-meteorológico durante cada temporada de lluvias.

La población – aquella que sufre o podría sufrir la materialización del riesgo - al estar consciente de su posición de vulnerabilidad, está en condiciones de tomar decisiones y actuar desde sus saberes, percepciones, conocimientos y posibilidades, más allá de sólo acatar instrucciones o indicaciones unidireccionales por parte de los “expertos” o “tomadores de



decisiones” en la gestión del riesgo. Sin embargo, tampoco debe darse por sentado una concepción del riesgo intrínsecamente diferente entre autoridades y ciudadanos.

La posición actual de vulnerabilidad de la población del *Valle de las Garzas* se ha construido históricamente a partir de acciones, decisiones y lógicas de desarrollo que han configurado un territorio riesgoso. A pesar de ello, reconocer el riesgo, y reconocer un posible impacto permite a la población actuar y movilizar sus recursos; así lo plantea el líder de la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*,

[...] sí, vivimos en una zona muy alta de riesgo a inundaciones, no nada más fue el huracán Jova, cada temporada de lluvias nosotros tenemos la misma problemática [...] y yo salí de casa un día anterior, yo ya sabía que se iba a inundar la colonia, yo sabía que se iba a meter el agua a mi casa, yo me fui y me llevé todas mis cosas.

Las autoridades y quienes se creen los únicos poseedores del conocimiento científico bajo la premisa de la racionalidad y la especialización, sostienen que son ellos quienes pueden “anticipar” lo que va a pasar, instruyendo y delineando las directrices de protección civil y las acciones que debería la sociedad civil llevar a cabo:

[...] entonces poco a poco se le fue dando pues instrucción, fue aprendiendo algunos tecnicismos, y ya ahorita la gente ya sabe distinguir entre lo que es un huracán y una tormenta tropical por ejemplo, cosa que antes pues no se podía, [...] entonces sí la gente ha aprendido [...] tan malo es no tener información como es tener exceso de información<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Entrevista con Mtro. Arturo González Hernández, meteorólogo de la Unidad de Protección civil de Manzanillo, 10 de febrero de 2014.

Más que una transmisión de información, las estrategias de comunicación y la toma de decisiones deberían llevarse a cabo mediante la información y el conocimiento tanto científico como local. Llevar el conocimiento técnico-científico a lo local y desde ahí generar estrategias concretas y particulares de acción, con otras formas de lenguaje, otras formas de transferencia de conocimiento; una reconfiguración de los saberes, que busque crear y fortalecer competencias locales de actuación ante los riesgos.

El reconocimiento y/o aceptación del riesgo en el *Valle de las Garzas* ha propiciado un desarrollo de conocimiento local respecto a los indicadores meteorológicos y ha naturalizado los saberes técnicos para la toma de decisiones ante alguna contingencia:

[...] la gente que siempre ha vivido aquí sabe cuando hablan de uno de 60 km por hora y uno de 120 km por hora, a lo mejor alguien que nunca ha estado piensa, ¿son muy fuertes o muy poquitos? No, aquí la gente sí sabe cuánto es el de 60” (Director del Instituto de Planeación).

[...] porque ya mi hijo que va en segundo de secundaria ya sabe consultar las páginas y sabe dónde está ahorita el ciclón y a qué hora va a llegar, gracias a las redes pues sí tenemos información mucho más certera<sup>50</sup>

El acceso a la información y conocimiento para la toma de decisiones no es homogénea en todo el *Valle de las Garzas*, ésta depende de sus recursos informáticos (uso y conocimiento de redes y sistemas de monitoreo y alertamiento), sus recursos educativos (información asertiva), o sus recursos sociales (redes de comunicación y apoyo). Durante el Huracán *Jova* 2011, la población actuó conforme a la información y conocimiento que tuvo, llevando a cabo acciones de mitigación y preparación ante el fenómeno natural. En entrevista personal, figuras

---

<sup>50</sup> Entrevista con maestra, 1 de febrero de 2014.

del *Valle de las Garzas* relatan algunas de las estrategias que llevaron a cabo para minimizar los impactos a sus viviendas o a su persona de manera individual y familiar:

[...] pues disque dijeron en la radio, pero pues nos agarró sin saber en la noche, sólo cuando ya empezó la lluvia pusimos trapos y sacos para que no se metiera el agua” (transportista). “... yo de manera personal había monitorizado por Internet y por información que hay sobre los meteorólogos, me informé (Líder de Asociación de Damnificados de Jova 2011)... “En lo que yo me regresé, teníamos dos perros, por los perros, y este... mi hermana por los papeles, pues es lo importante y por la mochila que ya habíamos preparado<sup>51</sup>

El discurso gubernamental anclado a un sistema de expertos supone “ignorante” a la población, y si bien consideran que la población ha ido modificando sus prácticas y formas de entender el riesgo, señalan que desafortunadamente sigue siendo la experiencia negativa la forma principal forma de aprendizaje para tomar conciencia y actuar frente un evento riesgoso:

... Sí, sí, poco a poco se está haciendo más conciencia, yo sí podría decir que de 10 años para acá pues sí ha crecido el porcentaje de la gente que ha tomado más conciencia en eso” (Director del INPLAN).

Bueno yo tengo más de 30 años aquí en Manzanillo y lo que he observado en ese tiempo es que la gente no sabía, se moría y no sabía ni de qué.<sup>52</sup>

Autoridades municipales y figuras entrevistadas suponen que el conocimiento radica en la experiencia, permitiéndoles operar y actuar sobre la realidad. Aquellos grupos o actores que se han visto afectados de manera sustancial en un evento hidro-meteorológico están mejor

---

<sup>51</sup> Entrevista personal con profesionista, 4 de noviembre de 2013.

<sup>52</sup> Entrevista personal con el Mtro. Arturo González Hernández, meteorólogo de la Unidad de PC de Manzanillo, 10 de febrero de 2014.

preparados para enfrentar otro evento de ese tipo, como señala una profesionista del *Valle de las Garzas* “yo te puedo decir que en el Barrio 4 están organizados para enfrentar ese tipo de riesgo porque el Barrio IV fue el más afectado” o bien, como lo plantea el meteorólogo de Protección Civil de Manzanillo: “pláticas y simulacros, y la otra es que les pegue una o dos veces, es la mejor experiencia”.

Sin embargo, si bien la experiencia desastrosa transforma significados y prácticas, no es el único factor que contribuye a la posibilidad de acción frente a un evento de riesgo.

### **Significados en torno al riesgo desde lo cotidiano y lo extraordinario: “nosotros y los otros”**

Las percepciones de los sujetos en torno al riesgo hidro-meteorológico son los significados que se construyen y que dan sentido a ciertas prácticas sociales en el espacio. Las percepciones están moldeadas por experiencias, por las condiciones socio-económicas, culturales y políticas de una sociedad y se manifiestan en el despliegue o no de conductas y acciones preventivas-protección por parte de los sujetos para afrontar los riesgos.

De acuerdo a lo manifestado en las entrevistas personales con pobladores del *Valle de las Garzas*, encontramos que la percepción del riesgo hidro-meteorológico en dicho espacio está anclada a lo que Piréz (1995) determina como la *experiencia micro-social y micro-territorial de los actores*. El entendimiento del riesgo y de su vulnerabilidad se observa contradictorio y concurrente. Se identificaron algunos elementos que moldean las diferentes percepciones como son la delimitación barrial, la experiencia, el estrato socio-económico, y la responsabilidad ciudadana.

Por un lado, se observa que el sentido que se le otorga al riesgo está estrechamente vinculado con sus propias experiencias negativas o cercanas con las inundaciones. Se prioriza el problema del riesgo con base en las experiencias que han tenido, mientras que para otros, esos problemas se ven lejanos, sin siquiera darse cuenta de las afectaciones de los otros. Aquellos que se vieron afectados con el Huracán Jova consideran que el riesgo es un problema urgente, mientras que aquellos que no se vieron afectados o no viven en un área de afectación jerarquizan otros aspectos como la delincuencia, el transporte y las calles como urgentes. Por otro lado, también se afirma que “lamentablemente hay mucha gente apática, a pesar de haber sido afectada”, como señala una profesionista en entrevista personal. Esto nos indica que si bien la experiencia es un elemento que transforma la percepción sobre una zona segura-insegura, o de estar en una situación de riesgo, eso no implica que los sujetos se involucren y tomen acción para transformar ese escenario.

Algunas figuras entrevistadas consideran que se encuentran o no en una zona de riesgo por la delimitación barrial. Es decir, se percibe que aquellos que están en el Barrio IV y V están en riesgo, mientras que los del II y III no lo están, “vivo en el Barrio II, pero ahí no se inunda, en el V sí se inundan hasta las casas<sup>53</sup>”, como si se tratara de una territorialización del riesgo definida geográficamente y totalmente demarcada por fronteras. Otras figuras entrevistadas, aun viviendo en el mismo barrio o colonia, no tienen el mismo juicio sobre su vulnerabilidad, como señala en entrevista un comerciante “yo no, pero en general la colonia sí, sobre todo la parte de arriba”, o una profesionista que menciona “si a nosotros nos fue mal, a ellos les fue peor”. En este sentido, las fronteras físicas o urbanas (por Barrios) no son vigentes en lo que respecta a la percepción de las zonas seguras e inseguras.

---

<sup>53</sup> Entrevista personal con un estudiante, 2 de noviembre de 2013.

La percepción sobre el riesgo hidro-meteorológico, o sobre su vulnerabilidad frente al mismo, también está relacionado con las condiciones socio-económicas de la población. En entrevista personal con un estudiante, por las condiciones de su vivienda, identifica su casa como un lugar inseguro frente a las inundaciones: “por ejemplo mi casa, tengo una casa donde está de lámina de asbesto, ahí no es seguro, nos tenemos que ir con una vecina o algún otro lugar, y ahí nos quedamos”,

Así lo señala una profesora entrevistada:

[...] pues a nosotros nos va bien, no tenemos tantos problemas más que charcos en las calles, más bien el problema es para los que tienen sus casas allá, las casas de allá están más en riesgo por el tipo de construcción, algunas de por sí ya están dañadas, imagínate con las lluvias.

Gran parte de la población del *Valle de las Garzas* percibe la magnitud del riesgo de acuerdo con la condición socioeconómica de la población, ya sea por su ingreso, o por las condiciones de su vivienda, más que por el fenómeno en sí, lo que podría denotar que no importa la intensidad de una lluvia o huracán, sino la situación territorial, de vivienda o económica para resistir o afrontar el fenómeno. Entre más recursos económicos se tengan para reconstruir o para reparar los daños, la percepción de su vulnerabilidad o de su riesgo es menor. Se podría decir que la vulnerabilidad la asocian más con las condiciones de marginalidad post-desastre que con la intensidad del fenómeno o del riesgo durante el mismo.

De igual manera, se identificó que la población asocia el riesgo con algunas prácticas preventivas o actitudes ciudadanas. Por ejemplo, se asocia que los jóvenes por su condición socio-económica o por sus intereses generacionales no se involucran en actividades de

prevención<sup>54</sup>. Por otro lado, se considera que su vulnerabilidad disminuye gracias a prácticas preventivas que llevan a cabo de manera individual o colectiva en su Barrio, “aquí no se inunda, cuidamos mucho que no haya basura. Allá a lado es un cochinerito, quieren que todo les haga el gobierno, acá no, nosotros nos levantamos a barrer temprano<sup>55</sup>”. Mientras que para otros, las prácticas de residuos sólidos no son lo fundamental: “la basura sí tiene que ver pero no es lo importante, lo importante es que nunca se previeron obras para el drenaje pluvial, eso es lo importante”<sup>56</sup>.

El riesgo frente a fenómenos hidrológicos y meteorológicos también es concebido tanto en la cotidianidad como en lo inusual y extraordinario. El riesgo como un rasgo de la normalidad, un aspecto con lo que la comunidad se ha acostumbrado a vivir, y que si bien le representa incomodidad, se ha adaptado para seguir con su vida cotidiana, como ejemplifica el líder de la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*, “cada vez que llueve, quienes no tenemos vehículo como es nuestro caso, tienes que mojarte, tienes que llevarte a tu hijo en la espalda para que no se moje y tu bien mojado, no hay forma de salir, no hay forma de salir del Barrio IV porque siempre está inundado con la lluvia”, o como señala una profesionista con los nuevos puentes que construyó la SCT “cada vez que quieres bajar del puente del SCT, entrando por el Barrio V y quieres atravesar al Barrio IV, estas con el Jesús en la boca de que no se te vaya a quedar tu carro, porque una lluvia moderada se inunda y llega a veces hasta las casa de este lado”.

---

<sup>54</sup> Así lo percibe el Mtro. Arturo González Hernández, de la Unidad de Protección Civil de Manzanillo, entrevista del 10 de febrero de 2014.

<sup>55</sup> Entrevista personal con un comerciante, 2 de noviembre de 2013.

<sup>56</sup> Entrevista personal con una profesionista, 4 de noviembre de 2013.

Antiguas autoridades del gobierno municipal de Manzanillo, periodo 2006-2009, también reconocen la situación de riesgo cotidiano en la que se encuentra la población del *Valle de las Garzas* respecto a las inundaciones:

[...] yo pienso que están en estado de indefensión, las personas viven de manera cotidiana, sí sabemos que se va a inundar pero no sabemos cuándo, entonces, al igual que vives tu muerte así la vives, no sabes cuándo te va a llegar y gozas el día y cuando menos lo piensas en la noche ya está la tormenta y ya llegó, y ya, perdiste tus cosas. Pero digo en un estado de indefensión porque la gente sabe, la gente, pero si planeación urbana, si el ayuntamiento acepta que se hagan asentamientos en zonas de riesgo, ¿qué puedes hacer o sea? [...] porque allí, independientemente de que haya lluvia o no haya lluvia el nivel freático está más arriba, está más abajo la colonia 4 que el manto freático, entonces el agua se regresa por los canales, [...] esos canales diario tienen agua, y no son aguas pluviales ni son aguas de desechos de la gente o sea es agua que se regresa de la laguna<sup>57</sup>.

La percepción de la cotidianidad del riesgo nos habla de la aceptación del mismo; a pesar del reconocimiento del riesgo y de sus posibles afectaciones, las opciones de los ciudadanos se ven reducidas, precisamente porque el riesgo está individualizado y por tanto, se debe responder en lo individual a la posible afectación. Cada sujeto con sus valores de autonomía, de responsabilidad, activación y de seguridad se enfrenta a las dificultades de la vida social y a los efectos que esta afectación provoque en mismo sujeto (Merklen, 2013).

Por otro lado, también se identificó que las figuras del *Valle de las Garzas* tienden a percibir situaciones de riesgo como inusuales, o como casos extraordinarios, principalmente relacionados con fenómenos desastrosos como el Jova 2011, o cuando el desbordamiento del

---

<sup>57</sup> Entrevista personal con ex delegado del distrito del Valle de las Garzas, Ing. Leonel Saúl Faccio, 01 de febrero de 2014.



arroyo que ocasionó daños cuantiosos. Ante la carencia de recursos disponibles y la improbable predicción de la intensidad del fenómeno natural o las consecuencias del mismo, se observa que la población no siempre toma las medidas preventivas o de preparación más adecuadas, así lo comenta en entrevista personal una profesionista:

[...] de la nada se dejó venir, no es normal, o no fue una lluvia normal, de que está lloviendo mucho y dices vámonos, ni estaba lloviendo por eso la gente no se preocupó [...] había llegado a estar que te gusta unos 15 cm de desbordarse y jamás se desbordó, jamás, ya tenían mis papas viviendo ahí unos 10 años en el Barrio V casi a lado del arroyo.

Finalmente, la población del *Valle de las Garzas* entrevistada, identifica como causas del riesgo hidro-meteorológico factores tanto físicos como sociopolíticos:

Tabla 15

*Factores asociados al riesgo hidro-meteorológico en el Valle de las Garzas*

<b>Factores que conforman el riesgo en el Valle de las Garzas - identificados por la población</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baja inversión en vivienda</li> <li>▪ Uso de suelo no apto para asentamientos</li> <li>▪ Mala planeación de la ciudad</li> <li>▪ Falta de drenajes pluviales</li> <li>▪ No respeto a los cauces de los ríos</li> <li>▪ Malas prácticas gubernamentales (irregularidades)</li> <li>▪ Aspectos topográficos y físicos del territorio</li> <li>▪ Malas prácticas de uso del suelo (rellenos, invasión de canales francos)</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia

Los entrevistados hacen referencia a los fenómenos naturales y las condiciones geográficas del espacio como aspectos determinantes en la construcción del riesgo, también hubo quienes, principalmente aquellas personas que estuvieron involucradas en las demandas ciudadanas posterior al Huracán Jova, que precisan como causas del riesgo y desastre aspectos de planeación, infraestructura y malas prácticas gubernamentales. En palabras del líder de la

*Asociación de Damnificados de Jova 2011* durante la visita del Gobernador Mario Anguiano el 28 de marzo de 2012, “lo que vivió el Fraccionamiento Sofía, el Barrio IV y V, Miravalle y algunas colonias de Santiago el pasado 12 de octubre con la visita del Huracán Jova, sostenemos y lo seguiremos haciendo, fueron consecuencia de la negligencia, de la omisión, de los errores de quien compete<sup>58</sup>”.

Profundizar en el conocimiento de las percepciones individuales y colectivas de la población del *Valle de las Garzas*, permite entender y reconocer rasgos socioculturales que impiden o favorecen las acciones de prevención y acción frente a los riesgos, y que también dan significado a las conductas de aceptación o de resistencia frente a los escenarios de riesgo.

## **La experiencia urbana del riesgo: respuestas individuales y colectivas**

La memoria colectiva no es un sedimento del pasado, sino son las marcas que van constituyendo una historia que dota de sentido las cosas, el espacio, los tiempos, las acciones; son estelas que reditan el presente (Gómez, 2011, p. 18). La memoria colectiva entre los habitantes del *Valle de las Garzas* se va construyendo desde los eventos cotidianos de riesgo y los eventos caóticos de desastre.

El 12 de octubre de 2011, el paso del Huracán Jova de categoría II por la costa sureste del Pacífico dejó pérdidas humanas y materiales, siendo la población del *Valle de las Garzas* una de las más afectadas de Manzanillo. Si bien hubo pérdidas humanas, los principales

---

<sup>58</sup> Discurso emitido por la Asociación de Damnificados de Jova 2011, durante la visita del Gobernador Mario Anguiano, proporcionado por el líder de la organización (véase Apéndice D)

impactos fueron a la infraestructura pública (calles, puentes, postes, banquetas) y a la vivienda, así como las alteraciones a las condiciones de vida de algunos de los habitantes del Valle.

La población de los Barrios IV y V fueron los principales afectados, con pérdidas en su inmobiliario doméstico, automóviles particulares e inaccesibilidad a su vivienda:

[...] efectivamente, no podíamos entrar hasta las casas, solamente caminando y con cuerdas o por los techos. Y yo esa misma mañana llegué a mi casa por el techo de las casas, nada más para observar desde el techo, no pude bajar, yo tengo un jardín grande y era una piscina, entonces yo no pude bajar, hasta el tercer día pudimos tener acceso a esa zona de las casas, adentro<sup>59</sup>.

Hubo familias que carecieron de tiempo para evacuar el sitio, por lo que tuvieron que trasladarse de manera inesperada al techo de casas vecinas. Esto nos habla que si bien no existe un tejido social cohesionado en el *Valle de las Garzas*, durante un evento de gran magnitud, la población despliega redes de apoyo y de cooperación familiar y vecinal. La situación que vivieron algunas familias eran precarias y de supervivencia, como señala una profesionista entrevistada al contar su experiencia:

[...] pasamos ahí como dos días, sin baño, sin nada que comer [...] nosotros no podíamos salir porque las puertas estaban atascadas, hasta que llegara la Marina, [...] teniendo al bebé y a mis papás y todo eso, lo único que pudimos hacer fue bajar mi hermana y yo, y que leche, garrafón de agua [...] La casa de la vecina estaba en obra negra, o sea en obra negra, la vecina y su esposo alcanzaron a subir dos tres colchones y dos tres cositas.

---

<sup>59</sup> Este es el relato de la experiencia personal del líder de la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*, entrevista el 9 de febrero de 2014.

Durante los riesgos y su materialización el desastre, la población se ve afectada tanto física como anímicamente. De acuerdo con las entrevistas realizadas, durante la emergencia y post-desastre del Huracán Jova, la población experimentó emociones relacionadas con la desesperación, desconcierto, impotencia e indignación por la falta de respuestas gubernamentales, los daños a su vivienda y a su persona. Asimismo, se mostró molestia por parte de una figura entrevistada al sentir que el infortunio que vivieron durante el huracán Jova se tomó como un espectáculo público, “como que había gente por aquí y tomando fotos y nosotros aquí encerrados sin poder salir, porque el lodo no te dejaba pasar<sup>60</sup>”.

El miedo a un evento futuro es otra de las emociones que se vive post-desastre, desestabilizando las prácticas sociales cotidianas, por ejemplo, en entrevista personal se destaca:

[...] pero yo por la experiencia que tengo, cuando sé que hay un fenómeno meteorológico, aunque no esté cayéndose el cielo de agua, cuando empieza a llover, yo no llevo a mi hijo a la escuela, yo no llevo a mi hijo a la escuela, es que es horrible<sup>61</sup>.

Asimismo, se observa un énfasis en las condiciones de inseguridad social durante o posterior a la inundación mucho mayor que en lo relacionado con la peligrosidad del fenómeno. Esto nos habla de que la población el *Valle de las Garzas*, da más importancia al escenario en que se configuran las posibles pérdidas (empleo, inseguridad, aislamiento, escuela) que al fenómeno en sí, pues en este escenario se vive un desorden, la desestructuración de su vida cotidiana y el incremento de las incertidumbres.

Habitantes del *Valle de las Garzas* recibieron apoyo físico y en especie de la congregación religiosa *Adventista del Séptimo Día*, una iglesia que cuenta con una agencia de recursos

---

<sup>60</sup> Entrevista personal realizada a una profesionista afectada durante el Huracán Jova, 4 de noviembre de 2014.

<sup>61</sup> *Ibíd.*

asistenciales (ADRA) en todo el mundo. Por otro lado, en las entrevistas también se destaca el apoyo privado que otorgaron algunas empresas donde laboraban algunos de los afectados, por ejemplo *Mar Industrias* con la dotación de colchones y un frigobar, así como los seguros bancarios. Sin embargo, se percibe que esta ayuda, si bien fue positiva, resulta insuficiente en relación con las pérdidas:

Mi papá está pagando la casa por hipotecaria en un banco. Y el banco según tiene un seguro, el seguro fueron nada más 35,000 pesos que no se compara con nada de lo que tenía, porque eran sus muebles y mis muebles además, este y bueno, para lo poco o mucho que se pudo<sup>62</sup>.

La respuesta gubernamental durante el Jova 2011 fue más de representación mediática que de acción. Figuras públicas de la política municipal, estatal y nacional se hicieron presentes en el sitio del desastre. Sin embargo, si bien sus visitas insinuaban voluntad política para tomar medidas de recuperación, reconstrucción y modificación para prevenir futuros riesgos, su respuesta estuvo más bien caracterizada por una falta de compromiso, una respuesta descoordinada y desorganizada para atender la situación.

Resultado de esta desorganización y falta de acción temprana de las autoridades, parte de la población afectada se organizó en una asociación civil, aunque no llegaron a constituirse legalmente como tal. La población se movilizó frente a una necesidad colectiva en busca de respuestas por parte de los actores gubernamentales y políticos ante el problema de las inundaciones y los riesgos hidro-meteorológicos que vivió – y aún viven- el Barrio IV y V del *Valle de las Garzas*. El espacio de actuación de este movimiento sobrepasó el espacio barrial y

---

<sup>62</sup> Ibíd.

local, trastocando el ámbito estatal y federal, con objetivos focalizados al problema de las inundaciones, a corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo con Harvey (2013), los movimientos sociales urbanos, particularmente aquellos que buscan el derecho a la vivienda, surgen de un grupo de personas que tiene la “necesidad de buscar algún tipo de respuesta a un capitalismo internacional brutalmente neoliberalizador que ha venido intensificando su asalto a las cualidades de la vida cotidiana” (p. 9). En particular, este movimiento urbano que surgió en el *Valle de las Garzas* buscaba la recuperación de su espacio, una reparación de su forma de vida; un movimiento reactivo ante las consecuencias e infortunios que se visibilizaron con el Huracán Jova; un movimiento que unía a un gran número de habitantes frente a una causa, era el reclamo de todos los que habían perdido algo; un movimiento reivindicativo que si bien se creó sin tinte político, fue innegable la participación y la importancia del capital político para abrirse camino. Se buscó a través de la organización una alianza con el gobierno para agilizar las acciones y peticiones, sin embargo, las demandas y denuncias en torno a obras de prevención, mantenimiento y reconstrucción, apoyos a damnificados, transparencia en los recursos recibidos y otorgados, planes para futuras contingencias y la reubicación y elaboración de dictámenes de viviendas dañadas, así como la renuencia del gobierno para escuchar y vincularse con ellos, propició otra forma de criminalización a la población que se movilizaba para reivindicar derechos y plantear exigencias al gobierno, como señala el líder de la asociación “en ese momento el gobernador me vio como un enemigo y me lo dijo, y mi objetivo era otro”, pues la base ideológica es que los problemas no se resuelven de manera colectiva, sino de manera individualizada.

En la experiencia colectiva del riesgo en el *Valle de las Garzas* se identifican actores locales dentro de la estructura política que pudieron haber aprovechado la situación como un

botín político para la popularidad y el reconocimiento. En el caso de las figuras políticas que apoyaron la movilización, el Senador Rogelio Rueda, la Senadora Martha Sosa, el Lic. Roberto Chapula representante de la Comisión de Derechos Humanos a nivel estatal, el diputado Francisco Zepeda, éstos posibilitaron la actuación de la asociación mediante sus vínculos e influencias, así como en algunos casos financiaron estudios técnicos que sustentaban la lucha de la comunidad, como fue el *Estudio de Suelos y Control para el Barrio IV del Valle de las Garzas*. De igual manera desde la Delegación del *Valle de las Garzas*, ya se había sentado precedente sobre el problema de los riesgos hidro-meteorológicos en el área, y donde el ahora ex Delegado del distrito creó una página web<sup>63</sup>, con el fin de visualizar la problemática que ocurría en dicho espacio. De igual manera, se identificó como actor clave a la Administración Portuaria Integral (API), responsable hasta cierto punto por las modificaciones al uso de suelo y los efectos sobre el *Valle de las Garzas* y responsable de las obras de dragado de la Laguna.

Por otro lado, se identifica la participación de actores que se vinculan bajo una legitimidad de conocimiento técnico-científico, desde la esfera académica y gubernamental; estos actores contribuyen a la toma de decisiones. En este ámbito se encuentran principalmente las dependencias gubernamentales de carácter técnico (Sistema Meteorológico y Protección Civil) y la Universidad de Colima. Estas instancias generaron información para la toma de decisiones sobre estrategias y acciones en relación a la reconstrucción, recuperación y prevención de futuros daños.

Existen igualmente actores privados, como son los medios de comunicación y las constructoras. Las constructoras privadas, fungen como un actor importante en la segunda etapa del FIMAGA, pues bajo una lógica comercial y de mercado llevaron a cabo las acciones de

---

<sup>63</sup> El sitio web <http://valledelasgarzas.blogspot.mx/>

urbanización de los últimos Barrios del *Valle de las Garzas*, sin responder a las necesidades propias de los habitantes y del medio natural. Los medios de comunicación fungieron como vías de visibilización de las gestiones de la *Asociación de Damnificados de Jova*, y como presión para acelerar la respuesta y el reconocimiento del gobierno - en distintas esferas - del problema de las inundaciones y afectaciones hidro-meteorológicas en la agenda política local y estatal de manera temporal.

Tabla 17.  
*Actores involucrados en el desastre del Huracán Jova 2011*

<b>Actores sociales y organización civil</b>	<b>Actores político-institucionales</b>	<b>Actores técnicos-consultivos</b>	<b>Actores privados</b>
Damnificados de Jova 2011	Presidente Municipal de Manzanillo, Elías Zamora (1983-1985) y Nabor Ochoa López (2009-2012)	Organismos gubernamentales técnicos: CONAGUA, IVECOL, SCT, CFE,	Medios de comunicación locales y estatales
Agrupaciones ambientales en defensa de la Laguna del Valle de las Garzas	Gobernador del Estado de Colima (1985 -1991) y Mario Anguiano (2009-2015).  Otras figuras políticas (diputados, senadores, regidores)  Delegado del distrito del Valle de las Garzas  Comisión de Derechos Humanos estatal y nacional  Asociación Portuaria Integral (API)	SEDESOL, SEMARNAT Universidad de Colima	Constructoras

Fuente: Elaboración propia.

La *Asociación de Damnificados de Jova 2011* se encargó de hacer por su propia cuenta inventarios, reuniones informales y juntas de colonos, así como reuniones informativas para las autoridades, “estábamos muy activos, fuimos muy rápidos para hacer las cosas, fuimos muy rápidos para hacerles saber que no nos íbamos a quedar sin hacer nada y nosotros los buscamos a ellos, nosotros fuimos”, declara el líder de la asociación en entrevista personal.



La necesidad de una voz para hacerse escuchar y para buscar responsables por las pérdidas a las que habían sucumbido fueron las motivaciones de este movimiento. En las reuniones con las autoridades se planteaban demandas específicas para la comunidad, “demandar lo que era justo nada más, y nunca pedimos nada para nosotros”, según señala el líder de la mencionada asociación.

Se emitieron 16 compromisos entre el gobierno estatal y municipal con la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*, entre los cuales destacaban:

Tabla 18.  
*Reivindicaciones planteadas por la Asociación de Damnificados de Jova 2011 al gobierno estatal y dependencias federales*

<b>Peticiones de la Asociación de Damnificados de Jova 2011 al gobierno estatal y dependencias federales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acciones de desazolve en el canal Punta de Agua y los canales pluviales</li> <li>▪ Reconstrucción de puente Gaviotas y el de la Av. Elías Zamora conforme el gasto hidráulico</li> <li>▪ Obras y muros de contención provisional del canal del Barrio IV</li> <li>▪ Interconexión de tubos dañados que transportan aguas residuales para evitar focos de infección</li> <li>▪ Obras en el arroyo Punta de Agua por parte de los organismos CONAGUA, SCT, Gobierno del Estado y Ayuntamiento.</li> <li>▪ Construcción de galerías filtrantes en el Jardín Público de la Colonia</li> <li>▪ Pintura interior y exterior de las viviendas afectadas</li> <li>▪ Apoyos otorgados por SEDESOL, ayuntamiento y gobierno del estado,</li> <li>▪ Encausamiento de aguas, principalmente de la calle Júpiter</li> <li>▪ Alumbramiento público</li> <li>▪ Dragado de la Laguna Valle de las Garzas</li> <li>▪ Información y transparencia sobre la canalización de los recursos recibidos</li> <li>▪ Pavimentación y limpieza de las calles</li> <li>▪ Inspección, dictamen y demolición de viviendas por parte de IVECOL</li> <li>▪ Implementación de planes de prevención de contingencias futuras</li> <li>▪ Reubicación de viviendas</li> </ul>

A 120 días del desastre, la *Asociación de Damnificados de Jova 2011* realizó una evaluación de la situación y se denunció que la mayoría de los compromisos no se habían ni

siquiera empezado a gestionar por parte de las autoridades competentes (véase apéndice E). Derivado del incumplimiento gubernamental, la Asociación tuvo que acudir a la Comisión Estatal de Derechos Humanos para plantear una queja contra quien resultara responsable. El proceso legal estaba respaldado por una serie de oficios (véase apéndice A y G), fotografías, estudios, inventarios, minutas de reuniones con el gobierno. La queja se turnó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y a la Presidencia la República. Es hasta ese entonces, como se comenta en entrevista personal con el líder de la asociación, casi un año después del desastre, que la autoridad estatal y las dependencias como son SCT, Instituto de Vivienda del Estado de Colima (IVECOL), API, SEMARNAT, y CONAGUA empezaran a gestar una serie de acciones desde reuniones y planeación de obras e infraestructura para la población afectada.

La asociación logró participar en la planeación de obras de infraestructura como fue la demolición y reconstrucción del Puente Gaviotas. Reuniones donde participaba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y que fueron facilitadas por figuras públicas. De igual manera se mantuvieron reuniones con la Asociación Portuaria Integral, con el Instituto de Vivienda de Colima, con Desarrollo Urbano del Estado de Colima, y CONAGUA.

Durante este proceso se presentaron muchas irregularidades, según afirma el Líder de la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*, desde casas que estructuralmente estaban dañadas y no las reportaron como dañadas, viviendas que aún no habían sido pintadas y recibieron la carta firmada del gobernador y presidente municipal que declaraba haber pintado la fachada (véase apéndice F), así como obras inconclusas como el desazolve de los Canales Pluviales 3 y 4.

Se llevaron a cabo manifestaciones físicas de forma pacífica, tomaron la calle Elías Zamora, con el fin de llamar la atención y visibilizar su causa y su inconformidad con la falta de respuestas oficiales:

Nosotros intentábamos llamar la atención porque no encontrábamos respuestas porque todo lo hicimos por oficio pero no encontrábamos respuestas, no encontrábamos que nos hicieran caso [...] hicimos pancartas, hicimos letreros.<sup>64</sup>

El éxito logrado por dicha organización radicó en su compromiso, su organización, y los recursos que lograron movilizar para hacerse notar, y visibilizar la problemática que no estaba siendo atendida por quienes correspondía. En este sentido, fue importante la forma en que se organizaron y el nivel educativo que tiene la población del Barrio IV del *Valle de las Garzas*, que eran los que principalmente integraban la asociación. La asociación se organizó por áreas, voluntariamente definieron las áreas de trabajo y de acuerdo a la profesión o especialización de los colonos se determinaron las direcciones de cada área. Las áreas que se designaron fueron: obras públicas, encargados de la situación de las calles, la estructura de las casas; el área de protección civil, encargadas de vincularse con las autoridades de protección civil, señalamientos, y riesgos; tesorería; la parte de asuntos legales; y la que se vincularía con los medios de comunicación.

Según la información recabada en entrevistas, el nivel educativo de la población del Barrio IV, es alto; la mayoría son profesionistas (abogados, ingenieros, arquitectos, contadores) y se han desenvuelto laboralmente en dependencias de gobierno, o en empresas privadas. El nivel educativo, y su vinculación laboral facilitó el acceso a la información y a relaciones de

---

<sup>64</sup> Entrevista personal con líder de la Asociación de Damnificados de Jova 2011, 9 de febrero de 2014.

carácter político. De igual modo, el contacto con figuras políticas permitió y facilitó las gestiones con el gobierno y las dependencias involucradas.

Tabla 19.

*Recursos y estrategias utilizadas por la Asociación de Damnificados de Jova 2011 en la gestión frente a las autoridades gubernamentales*

<b>Tipo</b>	<b>Recursos y/o estrategias</b>
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vinculación con figuras políticas y conexiones (diputados, regidores, presidente municipal, etc.)</li> </ul>
Educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procedimientos legales (peticiones por escritos, quejas certificadas, oficios, invitaciones formales)</li> </ul>
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Profesionistas y capacidades técnicas</li> <li>▪ Organización por áreas</li> </ul>
Sociales y Morales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Financiamiento político</li> <li>▪ Donaciones internas y externas</li> <li>▪ Respaldo de económico de su trabajo</li> </ul>
Informáticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eran reconocidos como asociación en vías de constituirse</li> <li>▪ Legitimidad por parte de la población del <i>Valle de las Garzas</i> y reconocimiento de las autoridades</li> <li>▪ Bandera un problema reconocido y aceptado tanto por la comunidad como por las autoridades</li> <li>▪ Capacidad y medios para el acceso a información</li> <li>▪ Mediatización del movimiento (entrevistas, reportajes)</li> </ul>
Físicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toma de la calle: marchas pacíficas</li> <li>▪ Oposición y resistencia física ante ciertas obras de infraestructura</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Otra estrategia empleada por la asociación fue el acceso a medios de comunicación para denunciar la lentitud y el incumplimiento y falta de atención de las autoridades, los medios que utilizaron fueron la radio y el periódico, así como las redes sociales. En lo que respecta al capital económico, según el líder de la asociación, se pedía una cuota voluntaria que sirvió para los viáticos, papelería, material visual. De igual manera, se contó con el financiamiento político de algunos estudios, como fue el *Estudio de Suelos y Control para el Barrio IV del Valle de las Garzas*.

El proceso de petición, denuncia y seguimiento que seguía la asociación eran procedimientos formalizados mediante oficios, minutas, y evidencias, lo que posibilitaba que si bien no estuvieran formalizados, se respaldaban por la vía legal. La vinculación con figuras políticas fue un recurso indispensable, sin embargo, según señala en entrevista un miembro de la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*, el acercamiento político propició que una asociación apartidista empezara a ser financiada ya sea por recursos económicos o en especie por ciertos partidos políticos:

Creo que después se quiso meter lo político, y ahí fue cuando se fue para abajo, empezaron que yo que mira, que esto que el otro, se trataba de hacer cosas por la asociación, y resultaba que ya llegaban muebles de una asociación que la fundó un político fulano de tal, y entonces los logros que había tenido la asociación ya estaban adornados por otra asociación partidista, creo que eso fue por lo que al final no despuntó la asociación<sup>65</sup>,

De igual manera, la asociación si bien era una organización social con aproximadamente 200 integrantes, no todos estaban realmente activos y comprometidos, y no todos tenían voz y voto. En un principio se hacían las reuniones públicas (véase apéndice H), y poco a poco se fueron cerrando y haciendo reuniones privadas, llegando a participar en la toma de decisiones muy pocos habitantes. Finalmente, el movimiento duró más de un año, si bien se lograron algunas gestiones y acciones de las que solicitaban, eventualmente los embates de la vida cotidiana, el desinterés o decepción de los integrantes, así como la efervescencia natural de este tipo de movimientos con demandas muy específicas, llevó a la desintegración de esta asociación.

---

<sup>65</sup> Entrevista personal con profesionista, integrante de la *Asociación de Damnificados de Jova 2011*, 4 de noviembre de 2013.

El reconocimiento del riesgo por parte de la comunidad da pautas para la toma de decisiones desde lo local y para el fortalecimiento de las competencias locales de actuación. Las condiciones de vulnerabilidad están relacionadas con los aspectos político institucionales y urbanas de la ciudad. El aspecto socio-cultural, como son las experiencias, percepciones, así como los recursos de la comunidad, incide en la búsqueda de respuestas y movilización de recursos para modificar y transformar su entorno. Los movimientos en busca de la reivindicación de sus derechos urbanos, de su vida cotidiana cuando ha sido afectada en algún fenómeno natural, son formas de agencia colectiva, pero que tienden a soluciones individualizadas; una agencia limitada que aporta en la transformación de ciertos aspectos estructurales, y es un contrapeso a las decisiones del Estado y de intereses supranacionales.

## V. El Futuro: un continuum de vulnerabilidad

---

En la generalidad de los estudios del riesgo y desastre prevalece una concepción tradicional de separación entre la naturaleza y la sociedad (Calderón, 2001); una noción, liderada por disciplinas de las ciencias exactas e ingenierías. Recientemente, las ciencias sociales se involucran en dichos temas y han logrado aportar al campo de estudio de los riesgos, la comunicación y la planeación urbana una mayor reflexividad del riesgo mediante la incorporación de la subjetividad, al mismo tiempo que contempla recursos como el orden socio-espacial, las relaciones de poder, los intereses políticos y económicos, y los valores culturales (Rebotier, 2009), como parte central del problema.

La vulnerabilidad como fenómeno social complejo requiere ser abordado de manera integral y complementaria desde distintas disciplinas. Este trabajo de investigación buscó mediante la construcción de un estudio de caso y desde un enfoque sociocultural, abordar desde varios ángulos y con diversas fuentes aquellos elementos más relevantes que participan en la conformación de la estructura de vulnerabilidad frente al riesgo hidro-meteorológico en un contexto específico: el *Valle de las Garzas*. De este modo, se reveló la estructura de relaciones que sustenta la configuración de la vulnerabilidad en este espacio urbano. Al presentar esta mirada de la realidad social de vulnerabilidad que se ha ido construyendo en un contexto y tiempo determinado, se abre la posibilidad de identificar estructuras de vulnerabilidad similares, que operan con lógicas semejantes en otros espacios sociales y frente a otros riesgos.

Como ha quedado evidente, la vulnerabilidad es una posición de los sujetos, de una comunidad o de una sociedad históricamente situados frente a un determinado tipo de riesgo y

en un contexto específico. A la vez, la vulnerabilidad como proceso social, económico, cultural, político y ambiental se configura a través de elementos estructurales, de significados y sentidos otorgados por los diferentes sujetos y actores involucrados, así como de las interacciones entre estos mismos elementos. Identificar estos factores y sus dinanismos estrechamente vinculados nos permite ir más allá de las estrategias tradicionales de medición del riesgo y la vulnerabilidad; permite entender una parte de la realidad social que aqueja este fenómeno recurrentemente a una parte de la población de Manzanillo.

El estudio de caso realizado mostró los principales elementos que subyacen en el riesgo y que configuran las vulnerabilidades: 1) una transformación socio-urbana fragmentada, desigual, depredadora y anclada en las políticas neoliberales que dan privilegio a las dinámicas del mercado internacional; 2) Un modelo de gestión del riesgo reactivo, vertical, unidireccional, no participativo, donde el discurso gubernamental del riesgo es técnico, homogeneizador, y asistencialista; 3) un conjunto de significados entorno al riesgo basado en la experiencia, en una valoración de las condiciones socioeconómicas y territoriales, así como una agencia individual y colectiva que se enfrenta a estructuras de poder político, económico y social.

Manzanillo es una ciudad que ha tenido un creciendo conectado con su exterior y que responde a las necesidades económicas de transporte marítimo y carretero nacional e internacional, bajo la política económica neoliberal. La importancia que ha adquirido este centro urbano en los últimos 15 años lo ha consolidado como un punto estratégico comercial, industrial y de abastecimiento. Por otro lado, el incremento en las políticas de desarrollo turístico a nivel estatal y regional ha atraído turismo e inversiones significativas. Como polo de atracción económico y turístico, esta ciudad también ha sufrido una serie de transformaciones urbanas y espaciales; tal es el caso del incremento poblacional y una urbanización acelerada y



desordenada. Es una ciudad que si bien ha tenido un crecimiento y desarrollo importante a nivel poblacional y económico, no concuerda con el desarrollo y la calidad de vida a la que los habitantes del *Valle de las Garzas* aspiran.

Desde una concepción socio-espacial, las transformaciones urbanas y las prácticas de los grupos de poder producen una serie de procesos económicos, sociales y políticos que transforman y reproducen modos de producción y espacios diferenciados de riesgos. En estos espacios convergen intereses de actores económicos, políticos, transnacionales y nacionales que se imponen sobre los intereses y las formas de producción local. Los procesos de crecimiento y desarrollo territorial están siendo dirigidos por lógicas urbanas que a su vez están siendo ejercidas por agentes con intereses privados o de grupos de intereses que vuelven a la ciudad un espacio de conflicto y de riesgo por la tensión entre la ciudad, las actividades productivas (el puerto y el turismo), y el ecosistema.

La estructura económica y territorial actual que privilegia la privatización, que le da una centralidad al mercado, que promueve procesos de vulnerabilidad, exclusión, marginación y desigualdad, es respaldada por una estructura política que permite el mantenimiento y reproducción de la misma. Frente al riesgo, se privilegian acciones correctivas por la falta de planeación y grandes proyectos de infraestructura que buscan solucionar vulnerabilidades y evitar daños futuros; daños que se han construido socialmente bajo esta lógica.

Prácticas de corrupción, negligencia y omisión son algunos elementos que el estudio de caso revela. Permisos de urbanización y construcción sin evaluar los riesgos y beneficiando a ciertos actores privados, así como también el ocultamiento de información son elementos que inciden directamente en la configuración de la vulnerabilidad en el *Valle de las Garzas*. Ante

una legislación en torno a la penalización de responsables en este tipo de daños y afectaciones, se vuelve necesario la revisión y búsqueda de indicadores de evaluación de las autoridades y una legislación más punitiva con estos delitos que terminan sin culpables directos y sin que nadie los castigue por las situaciones que se fueron creando.

La vulnerabilidad conlleva en sí misma un conjunto de percepciones prácticas en materia de política pública, es persistente en el tiempo y resulta muy difícil de cambiar. Aun cuando en la teoría o en los planes y programas se ha originado un giro en la forma de entender el riesgo y la vulnerabilidad, en la práctica se sigue manteniendo una estructura de gestión y estrategias atención a emergencias y reestructuración. El discurso gubernamental del riesgo en Manzanillo, y probablemente en todo el país, es un discurso técnico-científico, homogeneizador, asistencialista, ambiguo y donde se presenta a los fenómenos naturales como los principales enemigos; un discurso gubernamental ideologizado que exhibe una bandera de altruismo y salvación frente a la naturaleza (Calderón, 2001).

El manejo del riesgo requiere trascender la etapa de la emergencia y centrarse en reducir los factores de vulnerabilidad, pues si bien diversos actores sociales llegan a reconocer las lógicas actuantes de reproducción económica y espacial en conflicto, deciden beneficiar el interés privado sobre el público. Además, se observa un modelo vertical, fragmentado, no participativo, de carácter reactivo y con estrategias homogeneizadoras que no contemplan la particularidad de los fenómenos y de los contextos.

La gestión del riesgo y del territorio, así como todas las políticas públicas se ven inmersas en una fragmentación triple (Cabral, 2010), por un lado, una fragmentación horizontal de competencias por secretarías o dependencias, una fragmentación vertical que la constituyen

los diferentes niveles de gobierno, así como una fragmentación tri-anual de los tiempos para ejercer el poder, en el caso de los municipios. Estas políticas parciales a corto plazo no permiten a los actores sociales dotarse de capacidades para responder frente al riesgo.

Los habitantes del Valle de las Garzas son “ciudadanos del riesgo” (Henwood, 2010); ciudadanos que viven la experiencia urbana del riesgo y que tienen coartados sus derechos para participar de forma equitativa en la búsqueda de los niveles básicos de una vida en comunidad. Al entender la participación como un proceso y no como un momento, entonces se puede decir que la participación social de los ciudadanos del *Valle de las Garzas* para planear, gestionar y actuar frente al riesgo y su territorio se está limitada por las estructuras político institucionales, pero también por las condiciones sociales y culturales de nuestro país. Los actuales canales de participación social están enfocados al acceso a la información y a la legitimación de procedimientos. La carencia de instancias válidas para encauzar sus demandas como individuos, grupo vecinal o barrio dificulta que como actores sociales en el espacio urbano ejerzan en plenitud sus derechos.

En la sociedad del riesgo, la incertidumbre y el riesgo se constituyen como elemento estructurales, el repliegue del Estado en algunas de sus funciones, la carencia de marcos claros de autoridad institucional y confianza, así como la pérdida de credibilidad de las instituciones creadas para brindar seguridad social, los ciudadanos se ven obligados a tomar en sus manos y desde sus posibilidades y posiciones la responsabilidad de sus propias vidas y tomar decisiones para solventar la conformación socio-histórica de sus vulnerabilidades.

En países desarrollados no industrialmente y con democracias autoritarias hay dos tendencias que van a la alza: la tendencia a una mayor criminalización de los sujetos y

privatización de la seguridad. Así, la responsabilidad de administrar los riesgos pasa del estado benefactor al mercado y al individuo (Banegas, 2008). La proliferación de seguros y estrategias de transferencia de riesgos ocupan un puesto importante en las políticas públicas e individuales de la población.

La ciudad se compone de muchas partes distintas entre sí, lo que complica la forma de abordar la reducción de la vulnerabilidad y de cómo afrontar el riesgo. Las subjetividades, percepciones, experiencias y sentidos convergen y divergen entre los diferentes agentes y actores sociales de esta localidad. Por una parte, el riesgo como fenómeno dinámico atraviesa procesos de familiarización y naturalización en la población, atenuando la conciencia y preocupación de la población durante los eventos extensivos y orientando sus prácticas y estrategias de actuación frente a los mismos. Por otra parte, las percepciones de sujetos que han experimentado pérdidas e impactos severos frente a algún evento hidro-meteorológico prioriza, acentúa e intensifica sus nociones de peligro, amenaza y riesgo, por miedo a la ocurrencia de un fenómeno similar.

La vulnerabilidad frente a riesgos hidro-meteorológicos si bien generalmente tiende a ocultarse en la cotidianidad y a visibilizarse durante los desastres, en el *Valle de las Garzas* el riesgo se ha vuelto un hecho cotidiano. El riesgo de carácter extensivo irrumpe, desordena y trastoca el orden y la calidad de vida de algunos de los habitantes durante cada temporada de lluvias, sin embargo en otros, no paraliza ni limita sus actividades cotidianas. Las fronteras físicas y simbólicas del riesgo hidro-meteorológico no son claras ni delimitadas, aún cuando en el imaginario de la población del *Valle de las Garzas* pareciera que están focalizados en tiempo y espacio.

La conformación de la vulnerabilidad en el espacio urbano estudiado revela la forma en que las relaciones de poder se manifiestan de manera desigual en nuestras sociedades urbanas modernas. Ante las rígidas relaciones de poder, se observan instituciones y actores gubernamentales y privados que legitiman y fortalecen la producción de riesgos en la ciudad, reproduciendo la lógica y la estructura que permea el escenario donde se desarrolla el riesgo hidro-meteorológico en espacios urbanos; una injusticia espacial, ambiental y social que potencializa la producción y reproducción de riesgos respaldados por los modelos de desarrollo actual capitalista.

La acción colectiva desde lo local es un claro ejemplo de la posibilidad de movilizar recursos políticos, económicos, morales, sociales, educativos y de información, lamentablemente, la agencia de la población del *Valle de las Garzas* se ve limitada y condicionada, pues ésta tiene que convivir con otras inseguridades cotidianas producto de la modernidad como son la violencia, el desempleo, la salud, discapacidades y dependencia; el ámbito de lo local toma un importante papel en el desarrollo y defensa de la agencia que es erosionada por las fuerzas globales a nivel estructural y de la vida cotidiana (Reguillo, 2002), sin embargo en este caso, si bien se logró visibilizar la problemática, no permitió modificar la estructura de vulnerabilidad ni al parecer frenar su continuidad.

La vulnerabilidad frente al riesgo hidro-meteorológico en el *Valle de las Garzas* no tiende a disminuir, sino todo lo contrario. Por un lado, existe una falta de voluntad política para reducir la vulnerabilidad, pues las autoridades están más interesados en dar medidas paliativas con mayor impacto político y visibilidad para la obtención de votos tal es el caso de la construcción de infraestructura con altos costos, subestimando aquellas acciones no estructurales, normativas, organizativas y culturales de la sociedad ante los riesgos.

Por el otro, la estrategia actual del gobierno estatal y municipal está encauzada a incrementar las capacidades de resiliencia de la población, mucho más que a reducir la vulnerabilidad. La resiliencia pone en el centro de la solución la responsabilidad individual de los sujetos en riesgo a partir del empoderamiento e incremento de sus capacidades para recuperarse ante un daño. Aun cuando el fortalecimiento de las capacidades de adaptación y reacción de la población es un tema de suma importancia, esto no exime como señala Rebotier (2013b) de identificar cuáles son las condiciones de vulnerabilidad para obstaculizar, e incluso reducir o compensar los mecanismos que contribuyen a producir los riesgos.

Al dejar de lado la reducción de la vulnerabilidad y voltearse a la resiliencia se vislumbra que la vulnerabilidad frente al riesgo hidro- meteorológico en el *Valle de las Garzas* seguirá configurándose de manera diferenciada. Riesgos heredados, así como la diversificación y multiplicación de fuentes de riesgo abren la posibilidad a otros espacios y formas de vulnerabilidad; en un espacio urbano donde una estructura de relaciones sustentan el escenario de vulnerabilidad ante este tipo de riesgo, se vislumbra un futuro incierto en resistencia y ruptura, con visiones encontradas, soluciones parciales y riesgos materializados.

Las vulnerabilidades diferenciadas se constituyen a partir de la articulación particular entre las dinámicas socioculturales y socioespaciales con las dinámicas ambientales y territoriales en un contexto estructuralmente dado; un terreno donde las relaciones que subyacen el riesgo en un contexto social, los modelos de urbanización y desarrollo, las políticas públicas, el entramado comunicativo, así como las movilizaciones sociales e individuales de resistencia se vuelven elementos de configuración una *estructura de vulnerabilidad* en un espacio urbano y en un contexto de riesgo inequitativo, creciente y latente. Esto nos lleva a reflexionar sobre el papel relevante que juega la participación social no sólo en la gestión de riesgo, sino en la

construcción de modelos de comunicación pública de la ciencia y la cultura capaces de incidir favorablemente en la *estructura de vulnerabilidad* de las poblaciones, más allá de una política de individuación y hacia la búsqueda de soluciones y actuaciones colectivas en la construcción social del riesgo.

## Referencias bibliográficas

---

- Arguello, M., & Lavell, A. (sf). *Internacionalización y globalización: notas sobre su incidencia en las condiciones y expresiones del riesgo en América Latina*. España.
- Banegas, I. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios Sociológicos*, vol. XXVI, núm 2, Mayo-agosto, pp. 287-319, Colegio de México: México.
- Barrenechea, J., Gentile, E., González, S., & Natenzon, C. (2000). *Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo*. Paper presented at the IV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Beck, U. (1996a). Teoría de la Sociedad del Riesgo (C. Sánchez, Trans.). In J. Beriaín (Ed.), *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo* (pp. 201-223). Barcelona: Anthropos.
- Bianchi, G. (1991). La vivienda social en Manzanillo: El Proyecto FIMAGA. (pp. 23-26) *Journal Carta Económica regional* (3), Núm 18, México
- Bourdieu, P. (2007) *El sentido Práctico*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Cabral, L. (2010) El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara. In O. Urquidez (Coord.) *La reinención de la metrópoli algunas propuestas*. (pp. 75-96). México: El Colegio de Jalisco.
- Calderón, G. (2001). *Construcción y reconstrucción del desastre*. México: Editorial Plaza y Valdés.
- Cardona, O. (2001). *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. Universitat politècnica de Catalunya, España.
- Douglas, M. (1996) *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona: Paidós.
- Egea, C., Nieto, J., Domínguez, J., & González, R. A. (2008). *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía*
- Fabre, D., Sánchez, D., et al., (2012). Entretejidos y acercamiento a la vulnerabilidad social, sus posicionamientos, sus geografías. In C. Egea, D. Sánchez and J. Soledad (Coord).



- Vulnerabilidad social, posicionamientos y ángulos desde geografías diferentes* (pp.16-27). Granada: Eirene
- Galeano Marín, M. E., (2004) Investigación documental: una estrategia no reactiva de investigación social, en *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro de la mirada*, Medellín: La carreta de escritores, pp- 113-144.
- García, A. (2005). *La construcción social del riesgo y el huracán Paulina*. México: CIESAS.
- Gavilanes, JC. (2014, mayo 30). Ciudades Resilientes. Enfoques alternativos para la gestión del riesgo. En *Panel sobre ciudades resilientes: gestión y prevención de riesgos en Colima*. SEDATU, Colima, México.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Giménez, G. (2006). Ficha teórica para una teoría del actor en las ciencias sociales. Problemática de la relación entre estructura y “agency” en *Revista Cultura y Representaciones Sociales, Un Espacio para el Diálogo Interdisciplinario* .Disponible en: <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num1/gimenez1.htm>
- Giménez, G. (2009). La geografía humana como ciencia social y las ciencias sociales como ciencias geografiables. In M. Chávez, O. González & M. C. Ventura (Eds.), *Geografía humana y ciencias sociales: una relación reexaminada*. México: Colegio de Michoacán.
- Gómez, N. (2011) *Habitar el lugar imaginado, Formas de construir la ciudad desde un proyecto educativo político*. Guadalajara: ITESO
- Guber, R (2011) *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (2012) *Ciudades Rebeldes, del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. España: Akal / pensamiento crítico.
- Henwood, K., et al., 2010, Researching Risk: Narrative, Biography, Subjectivity, en *Forum: Qualitative Social Research*, Vol. 11.
- Herzer, H. (2001). Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Participación de las Organizaciones Sociales. En A. Kreimer, D. Killock and J.B. Vladés (Ed.), *Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (166-181). EE.UU.: The World Bank.
- Herzer, H. (2011). Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana: perspectivas en debate. *Revista virtual REDESMA*, 5(2).

- Hewitt, K. (1996). Daños ocultos y riesgos encubiertos: Haciendo visible el espacio social de los desastres. In M. Elizabeth (Ed.), *Desastres. Modelos para armar.* . Perú: La Red.
- Iracheta, A. (2010) Principios de gobernanza local en un mundo globalizado. En O.Urquidez (Coord.) *La reinención de la metrópoli algunas propuestas.* (pp. 193-216). México: El Colegio de Jalisco.
- Janoscka, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones Geográficas* (76), pp. 118-132
- Lavell, A. (1996). La gestión de los desastres: hipótesis, concepto y teoría. In A. Lavell & E. Franco (Eds.), *Estado, Sociedad y gestión de los desastres en América LATina. En busca del paradigma perdido.* (pp. 1-29). Lima: Red de estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Lavell, A. (2000) Desastres urbanos: una visión global. Disponible en: [http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/duuvvg/DUUVG\\_mar-1-2002.pdf](http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/duuvvg/DUUVG_mar-1-2002.pdf)
- Lavell, A. (2003). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición.* <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>
- Lazos, E. (2012). Riesgos en la introducción del maíz transgénico: discursos y controversias. En M. Sánchez, E. Lazos & R. Melville (Eds.), *Riesgos socioambientales en México* (pp. 79-106). México, DF: CIESAS.
- Lazos, E., Melville, R., & Sánchez, M. (2012). Ambiente, riesgo y territorio en México exploraciones antropológicas. En M. Sánchez, E. Lazos & R. Melville (Eds.), *Riesgos socioambientales en México* (pp. 17-32). México, DF: CIESAS.
- Lefevre, H. (1987). *Derecho a la ciudad.* Barcelona: Península.
- Lévy, J. (2010). Actores, Objetos, Entornos: inventar el espacio para leer el mundo. En A. Lindón & D. Hiernaux (Eds.), *Los giros de la Geografía Humana.* México: Antrophos
- Lindón, A. (1989). *La problemática de las inundaciones en áreas urbanas como procesos de ocupación, un enfoque espacio-temporal. El caso de la Ciudad de Buenos Aires.* Paper presented at the Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo.
- Lindón, A. (2005). Figuras de la territorialidad en la periferia metropolitana: topofilias y topofobias. En R. Reguillo & M. Godoy (Eds.), *Ciudades Translocales: espacios, flujo, representación, Perspectivas desde las Américas* (pp. 145-172). México: ITESO.

- Mansilla, E. (2000). *Riesgo y Ciudad*: Facultad de Arquitectura, UNAM.
- Mansilla, E. (2008) *Marco General del riesgo en México*, IPP LAC – ODMs y Pobreza – 06/2008, RBLAC-UNDP, New York.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castels, G. Kessler, D. Merklen, y N. Murard (Ed.), *Individuación, Precariedad e Inseguridad, ¿Desinstitucionalización del presente?*, (pp. 45-86) Argentina: Paídos.
- Mongin, O. (2006). *La codición Urbana, la ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires: Paidos.
- Najera, A. (2010). El consorcio de compensación de seguros y la cobertura aseguradora de los riesgos de naturaleza. En P. Urbano (Ed.), *Riesgos naturales en Galicia, el encuentro entre naturaleza y sociedad* (pp. 11-20). España: Santiago de Compostela.
- Natenzon, C. (1995) Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre.: *Vol. 197. Serie de Documentos e Informes de Investigación*. Buenos Aires.
- Natenzon, C. y Ríos, D. (2013). *Del estudio de las inundaciones a la gestión del riesgo de deastre*. Question 2013:Incidente.
- Núñez, B. (2010) Introducción. In O.Urquidez (Coord.) *La reinención de la metrópoli algunas propuestas*. (pp. 17-24). México: El Colegio de Jalisco.
- Pírez, P. (1995) Actores sociales y gestión de la Ciudad. Revista *Ciudades* (28), octubre-diciembre, México: RNIU.
- Urbano, P. (2010). Incertidumbre en la tierra apacible. In P. Urbano (Ed.), *Riesgos naturales en Galicia, el encuentro entre naturaleza y sociedad* (pp. 1-10). España: Universidad de Santiago de Compostela.
- Rebotier (2013), La vulnerabilidad urbana: reducción de riesgo y emancipación social. Ejemplos en Venezuela (resumen largo), en *CEISAL 2013: Memoria, presente y Porvenir*, Porto: Portugal. Disponible en: [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/83/95/82/PDF/CEISAL\\_Rebotier\\_reI\\_sumeI\\_long.doc.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/83/95/82/PDF/CEISAL_Rebotier_reI_sumeI_long.doc.pdf)
- Rebotier (2013b) Territorializar las políticas ambientales y de riesgo, en XV Encontro da ANPUR-ENANPUR, Recife: Brazil. Disponible en: [http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/83/95/90/PDF/Rebotier\\_ANPUR.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/83/95/90/PDF/Rebotier_ANPUR.pdf)
- Reguillo, R. (2002). Gestión del riesgo y modernidad reflexiva. *Nómadas*, 17, 80-89.

- Rivas, M. (2002). La entrevista a profundidad: un abordaje en el campo de la sexualidad. In I. Szaz & S. Lerner (Eds.), *Para comprender la subjetividad: investigación cualitativa en salud reproductiva y sexualidad* (pp. 199-224). México: El Colegio de México.
- Rodríguez, G., Gil, J., & García, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Malaga, España: Ediciones Aljibe
- Rojas, E. (2010) El gobierno de las regiones metropolitanas de Latinoamérica. In O.Urquidez (Coord.) *La reinención de la metrópoli algunas propuestas*. (pp. 163-192). México: El Colegio de Jalisco.
- Rubio, I. (2012a). La estructura de vulnerabilidad y escenario de un gran desastre. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*(77), 75-88.
- Rubio, I. (2012b). Prevenir catástrofes promoviendo anegaciones: riesgo de inundación y vulnerabilidad en la ZMCM” *Revista Espacialidades*, UAM-Cuajimalpa. Núm. 3, 149-182.
- Sáenz, M. (2012). Prólogo. In C. Egea, D. Sánchez and J. Soledad (Coord). *Vulnerabilidad social, posicionamientos y ángulos desde geografías diferentes* (pp.9-11). Granada: Eirene
- Sassen, S. (2006) *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks: Pine Forge
- Santana, JL. (2014). El espacio urbano transnacional: proyectos estratégicos y gestión del conflicto en la Ciudad de Manzanillo. Tesis de Doctorado. UDG, Guadalajara, Jalisco.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de caso* (segunda edición ed.). Madrid: Morata.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. México: Paídos.
- Viand, J., & González, S. (s/f). Crear riesgo, ocultar riesgo: gestión de inundaciones y política urbana en dos ciudades argentinas. Buenos Aires: Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA) de la Universidad de Buenos Aires.
- Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. In A. Maskrey (Ed.), *Los desastres no son naturales* (pp. 9-36).
- Yin, R. (2003). *Case Study Research, Design and Methods* (Vol. 5). California: Sage.

## **Documentos oficiales, páginas web oficiales y notas periodísticas**

Ayuntamiento de Manzanillo (2012), Atlas Integral de Riesgos para el Municipio de Manzanillo.

Ayuntamiento de Manzanillo (2012) Programa de Desarrollo Urbano del centro de población de Manzanillo.

Ayuntamiento de Manzanillo (2012) Documento Técnico del Programa Parcial de desarrollo Urbano del Valle de las Garzas-Las Brisas 2012

CENAPRED (2006) , Guía Básica para la elaboración de Atlas estatales y municipales de peligros y riesgos, Conceptos básicos sobre peligros, riesgos y su representación geográfica. México D.F.

CENAPRED (2006) Guía Básica para la elaboración de Atlas estatales y municipales de peligros y riesgos, Evaluación de la vulnerabilidad física y social. México, DF.

D.O.F. Ley General de Protección Civil 2012

D.O.F. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente

INEEC Estrategia de Nacional de Cambio Climático 10-20-40

INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

INPLAN, Página Web del instituto Municipal e Planeación de Manzanillo, consultada en abril de 2014. <http://www.inplanmanzanillo.com/>

OCDE Resumen ejecutivo del estudio de la OCDE sobre el sistema Nacional de Protección Civil en México 2013

SEDUR, Proyectos estratégicos de Manzanillo, página oficial de la secretaría de desarrollo urbano de Colima, disponible en: <http://www.sedur.col.gob.mx/imagenes/swf/proyectos.swf>

SEGOB Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012


SEGOB Programa Sectorial de Gobernación 2012-2018

SNIM, Sistema Nacional de Información Municipal, Consultado: noviembre de 2013, <http://www.snim.rami.gob.mx/>

CONAGUA, Oficio No. B00.E.51.4/, Folio 001861 dirigido a C. Gidalthi C. Illingworth Rivera, Presidente de la Asociación de Damnificados de Jova 2011. Colima, Col. Junio de 2012

### Apéndice A. Oficio de la Asociación de Damnificados de Jova 2011, dirigido al Presidente municipal

**LIC. VIRGILIO MENDOZA AMEZCUA.**  
**PRESIDENTE MUNICIPAL DEL**  
**H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE**  
**MANZANILLO, COL.**



**PRESENTE:**

Estimado Licenciado Virgilio, por este conducto le saludamos y damos las gracias por los trabajos de pavimentación que se lograron en su administración, así mismo nos volvemos a comunicar con usted con el fin de hacer de su conocimiento los trabajos de pavimentación con cemento hidráulico y asfalto que se realizan en las calles Gaviotas, Mercurio, Neptuno y canal 3, recordándole que esperamos que en un corto tiempo se considere la pavimentación de todas las calles de la colonia, dado que todas estas se encuentran en mal estado.

Con referencia a la pavimentación de la calle Gaviotas, que se realiza a partir de la calle Urano hasta la calle Marte consideramos que no tiene la resistencia y soporte necesario dado que por esta calle circulan camiones urbanos y de carga, camionetas de diferente rodado y en mayor número vehículos que accedan a la colonia, por lo cual es necesario que tenga una buena terminación con lo que se podrá evitar una repavimentación a corta plazo, lo cual podría ser debido al excesivo escurrimiento de agua pluvial y tránsito vehicular (camiones urbanos y de carga), dado que esta calle es la única salida de emergencia en caso de una contingencia.

Ahora bien la pavimentación de la calle Mercurio que se realizó de calle Júpiter a canal 3, se efectuó sin tomar en cuenta los desagües pluviales de las casas, ni la nivelación en mal estado del empedrado de esta, lo cual podrá traer problemas en las casas habitación al no tener una salida del agua pluvial hacia la calle por estar parcialmente tapados, como sucede actualmente en esta calle a ambos lados del canal 4 o sea de este a calles Júpiter y Marte.

Es así que después de ver los trabajos que se realizan y tener una plática en la colonia con el Sr. Deniz, el cual nos informo que la calle Neptuno tendrá dos tipos de pavimentación, de la calle Marte al canal 4 con cemento hidráulico y del canal 4 hacia la calle Júpiter con asfalto, el cual se llevara acabo sobre el empedrado sin nivelarla ni tomar en cuenta los desagües pluviales de las casas, nos preocupa el poder tener nuevamente problemas de inundación pero ahora de los patios traseros y de ahí hacia el interior de las casas, por estar obstruidos las salidas pluviales.

Por lo anterior expuesto solicitamos que:

1. Antes de la pavimentación de la calle Neptuno con asfalto, que no era lo acordado, pero si es aceptado, se levante el empedrado y se nivele la calle, con lo cual se evitaran los problemas de inundación al tener los drenajes pluviales de las casas libres.
2. Que se realice una verificación de la calidad y terminación de los trabajos ya realizados en calles Gaviotas.
3. Es así que solicitamos que en los subsecuentes trabajos de pavimentación de las calles restantes de la colonia, se tomen en cuenta estas pequeñas observaciones, con el fin de evitar problemas futuros.

Hacemos de su conocimiento igualmente, que hasta la fecha las indicaciones que dio usted durante su recorrido el día que se inundaba nuevamente la calle Marte en esta colonia, han sido ignoradas, así como todas aquellas indicaciones que ha dado durante las vistas a esta colonia con anterioridad (Quitar los ficus que tapan acceso al canal 3, limpiar el camellón del canal 4 de las piedras bolas) estas indicaciones son las más sencillas y sin ningún gasto oneroso pero igualmente han sido ignoradas como todas las que ha dado usted aquí en nuestra colonia.

**Respetuosamente,**  
**"COMUNIDAD DE DAMNIFICADOS JOVA MANZANILLO 2011"**  
Manzanillo, Colima a 29 de agosto del 2013

**MSP. Gidalthi C. Illingworth Rivera.**  
**Presidente**

**Maria de Jesus Gaytan Duenas.**  
**Secretaria**

**Ing. Enrique Miranda Ocegüera.**  
**Obras Públicas**

--Comunidad de Damnificados Jova Manzanillo 2011--  
Géminis Núm. 185. Fracc. Valle Esmeralda, Barrio IV, Valle de las Garzas. C.P. 28219 Manzanillo, Col.  
Tels. 01-314-120-2531, 01-314-334-4169.


**Apéndice B. Presupuesto aprobado por el FONDEN para reconstrucción en el estado de Colima por fenómenos hidro-meteorológicos, 2006-2013**

AÑO	ESTADO	EVENTO	MUNICIPIOS APOYADOS	SECTORES AFECTADOS	APORTACIÓN TOTAL	PORCENTAJE FONDEN	PORCENTAJE ESTATAL	OTROS
2006	COLIMA	Huracán Lane, 14 y 15 septiembre 2006	10 MUNICIPIOS (INCLUYE MANZANILLO)	Carretero, Hidráulico estatal y federal, Urbano, Vivienda	\$106,389,994.00	43.17%	56.83%	0%
2011	COLIMA	Huracán Jova, 12 octubre de 2011	10 MUNICIPIOS (INCLUYE MANZANILLO)	Hidráulico estatal y federal, salud, urbano, vivienda, naval federal, carretero estatal y federal, deportivo, educación, residuos sólidos estatal, zona costera	\$873,908,672	65.54%	32.15%	2.31%
2012	COLIMA	Huracán Jova, 12 octubre de 2011	10 MUNICIPIOS (INCLUYE MANZANILLO)	Educativo federal, hidráulico federal, carretero federal	\$277,605,357	100%	0%	0%
2013	COLIMA	Tormenta Tropical Manuel	10 MUNICIPIOS (INCLUYE MANZANILLO)	Deportivo estatal, salud estatal, hidráulico estatal y federal, carretero estatal y federal, vivienda	\$190,334,819	88.54%	11.46	0%
TOTAL (pesos)					\$1,448,238,842.00			


Fuente: Elaboración propia con datos del FONDEN



## Apéndice C. Boletín hidro-meteorológico emitido por la Unidad de Protección Civil de Manzanillo




**H. AYUNTAMIENTO DE MANZANILLO**  
**SISTEMA MUNICIPAL DE PROTECCION CIVIL**  
**CENTRO DE MONITOREO Y**  
**ALERTAMIENTO MUNICIPAL**  
TELS: 33 6 67 07 / 33 6 73 00  
Email: [umpc\\_manzanillo2012@hotmail.com](mailto:umpc_manzanillo2012@hotmail.com) /  
[Metarturo2014@yahoo.com.mx](mailto:Metarturo2014@yahoo.com.mx) -



### BOLETIN METEOROLOGICO NO 30-2014

EMITIDO POR EL H. AYUNTAMIENTO DE MANZANILLO Y EL SISTEMA MUNICIPAL PROTECCION CIVIL. BASADO EN CARTAS ANALIZADAS Y PREVISTAS E IMAGENES DE SATELITE DEL SERVICIO METEOROLOGICO NACIONAL DE LA CONAGUA Y THE NATIONAL OCEANOGRAPHIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION (NOAA).



10 Feb 2014 12:15 GMT / 10 Feb 2014 07:15 AM EST  
The Weather Channel  
weather.com

**SISTEMAS METEOROLOGICOS REGISTRADOS EN LA REPUBLICA MEXICANA  
HASTA LAS 8:00 HRS. DE HOY LUNES 10 DE FEBRERO DE 2014.**

- LINEA DE VAGUADA Y SISTEMA DE ALTA PRESION, OCASIONANDO LLUVIAS EN EL NORESTE, CENTRO, SURESTE Y SUR DEL PAIS.

**PRONOSTICO VALIDO HASTA LAS 8:00 HRS. DE MAÑANA MARTES 11 DE FEBRERO DE 2014.**

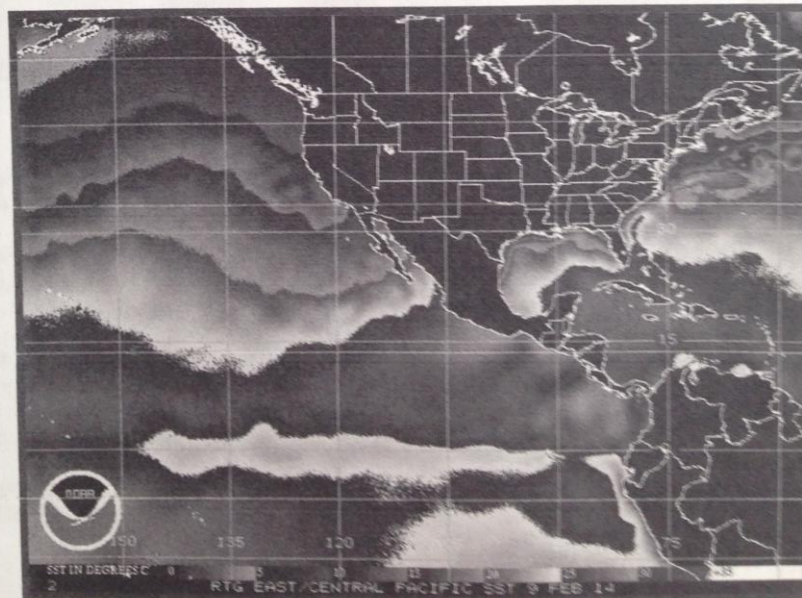
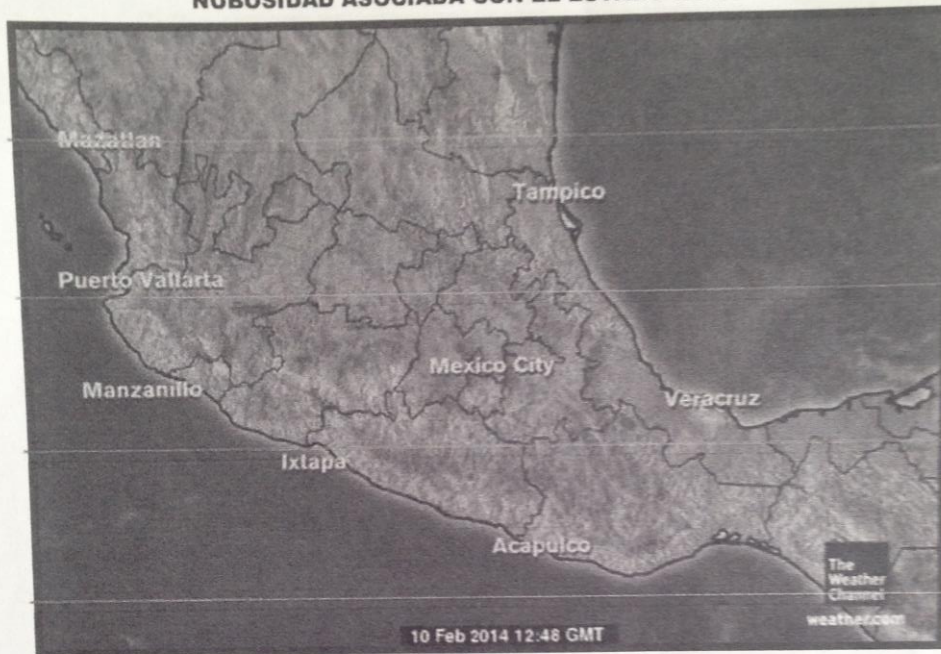
**PARA EL PUERTO DE MANZANILLO:**  
CIELO MAYORMENTE SOLEADO A MEDIO NUBLADO. TEMPERATURA MAXIMA DE 30°C HOY EN LA TARDE Y MINIMA DE 19°C MAÑANA EN LA MADRUGADA. VIENTO DEL OESTE Y NOROESTE DE 5 KM/H Y RACHAS DE 20 KM/H. MAR RIZADA CON OLAS DE CERO A MEDIO METRO DE ALTO CAMBIANDO A MAREJADILLA CON OLAS DE MEDIO A UN METRO DE ALTO CON MODERADA ROMPIENTE EN LA COSTA.

**EXCELENTES CONDICIONES METEOROLOGICAS Y OCEANOGRAFICAS PARA DISFRUTAR, CON RESPONSABILIDAD, DE LAS PLAYAS MANZANILLENSES.**

**METEOROLOGO RESPONSABLE**  
**MET. ARTURO GONZALEZ HERNANDEZ**



NUBOSIDAD ASOCIADA CON EL ESTADO DE COLIMA



TEMPERATURA SUPERFICIAL DEL MAR DEL 9 FEB'14.  
NOAA

**Apéndice D. Discurso del líder de la Asociación de Damnificados de Jova 2011, emitido durante la visita del Gobernador Mario Anguiano al Valle de las Garzas, 28 de marzo de 2012. (página 1 y 2)**

Visita del Gobernador Mario Anguiano  
(Manzanillo, Col. 28 de marzo de 2012 B. IV)

~~Buenos días~~ Sr. Gobernador y funcionarios de su gabinete, señores y señoras de las dependencias federales aquí representadas, Sra. Alcaldesa y miembros de su equipo de trabajo.

Bienvenidos todos a este lugar, hoy decidieron estar presentes en una de las zonas de más alto riesgo de la República Mexicana, y por extremo es que se escuche: la información, la investigación y los estudios realizados a lo largo del tiempo no nos dejarán mentir.

Esta "Comunidad de Damnificados Jova Manzanillo 2011" tuvo a bien, ante el latente <sup>e inminente</sup> peligro de las inundaciones, solicitar de manera formal y respetuosa el pasado día 20 de enero del presente una audiencia con usted Sr. Gobernador, en calidad de urgente a fin de dialogar sobre los temas de mayor relevancia en esta zona vulnerable de la cuenca de Manzanillo, solicitud que hasta el momento no hemos recibido respuesta

favorable y seguimos esperando. Hay cuando se pueda, al fin que no tenemos prisa y la temporada de lluvias y huracanes se asoman a la vuelta de la esquina.

Así mismo, por distintos medios, ~~y~~ conductos y diversos personajes políticos le pedimos convocar a una reunión de Coordinación y Evaluación con todas las dependencias de los 3 niveles de gobierno a fin de tener una Reunión de Trabajo para que esta Comunidad de Damnificados que representa a miles de habitantes pueda expresar planteamientos técnicos y propuestas, además de escuchar lo que los proyectos tienen que decir con la importante necesidad de que se lleven a cabo en tiempo y forma y que en una programación bien planeada del conjunto de obras podamos contar con la culminación de estas antes de la próxima temporada de lluvias y huracanes.

~~La realidad es que~~ Para muestra un botón, los puentes de Pasco Gaviotas y Elras Zamora que atraviesan nuestros barrios IV y V siguen en las mismas condiciones, no hay proyecto y mucho menos una programación para que sean demolidos y construidos con las dimensiones solicitadas que cumplan con el gasto hidráulico que se pretende desfogar hacia la Laguna de las Garzas. No me voy a meter a



(página 3 y 4)

absolutamente trascendente, catalogamos como irresponsable y una falta grave al respeto de la vida de miles de ciudadanos, <sup>evacuante</sup> poner en riesgo ~~esta~~ comunidad en zona de inundaciones al permitir el desvío del 60% de las aguas del Arroyo Punta de Agua equivalente a 600 m<sup>3</sup>/s para desfogar en la laguna de las Garzas cuya función no es la de un vaso regulador, aumentando así el riesgo para que el nivel fríasico se mantenga a borde de la superficie, <sup>propiciándose</sup> ~~entre~~ decenas de implicaciones negativas para la zona y los habitantes de la misma. Por lo tanto, consideramos en este momento pertinente el replanteamiento del encauzamiento para que regrese el caudal a su paso natural y primario que es por Salahueta con desbogue directo al Océano Pacífico.

Estos y otros temas de absoluta importancia son los que nos apremiaba conversar con usted Sr. Gobernador reconociendo que es por la posición en la que se encuentra, el ejecutivo del soberano estado de Colima, quien debe cubrir estas propuestas y evitar los dimes y diretes y las evasiones de responsabilidades.

sus obligaciones con el estricto apego a un Plan Coordinado por ud. Sr. Gobernador, y nosotros pedimos <sup>por parte.</sup>

Lo que vivió el Fracc. Santa Sofía, el Barrio IV y V, Miravalle y algunas colonias de Santiago; el pasado 12 de Octubre con la visita del huracán Jova, sostenemos y lo seguiremos haciendo, ~~que~~ fueron consecuencia de la negligencia, de la omisión, de los errores de quien le compete. Simplemente fue una desgracia que pudo haberse evitado si tan solo nuestros gobernantes de los tres niveles se dedicaran a gobernar con responsabilidad, con respeto por la vida y dignidad humanas y con las decisiones correctas que su pueblo siempre agradecerá. <sup>Si estamos hoy con vida para contarla es porque Dios es bueno porque para siempre somos misericordiosos. Si por que nos da una oportunidad.</sup>

Agradecemos entonces se lleve de tarea nuestra preocupación y expresarle que nosotros siempre hemos estado en la disposición de hacer equipo con todos y cada uno de ustedes a fin de conjuntar esfuerzos para tener una mejor calidad de vida.

Sin más gracias a todos por su visita y por el inicio de algo mejor. Esta comunidad de damnificados sobrevivientes <sup>sabe</sup> ~~sabe~~ agradecer que se le tome con seriedad sus propuestas y planteamientos. Y creo que por eso estamos hoy.

Muchas gracias

agui.

**Apéndice E. Evaluación de los compromisos acordados con los tres niveles de gobierno, a 120 días del Huracán, realizada por la Asociación de Damnificados de Jova 2011 y publicada en el Diario de Colima.**

Boletín Informativo --14 de Febrero de 2012--

A 120 DIAS DEL HURACAN JOVA Y CON LA PRIMERA LLUVIA

¡ME LATE QUE ESTAMOS PEOR QUE ANTES!



EVALUACION DE COMPROMISOS CON LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

1. Desazolve del canal Punta de Agua y el retiro de azolve de la zona en el tramo que divide el barrio IV y V del Valle de las Garzas, así como los canales pluviales que cruzan por los mismos.

Compromisos: El Ayuntamiento estableció que para el 27 de diciembre de 2011 harían el retiro de azolve recargado en la sección de viviendas a un lado del canal, se inició la obra en el día pactado, trabajaron tres días dejando inconcluso más del sesenta por ciento de la misma. Así mismo, los canales pluviales 3 y 4 no fueron completamete desazolvados dejando el cruce hacia la laguna de las Garzas azolvado, impidiendo el escurrimiento del agua de manera dinámica.

2. La construcción de los puentes Gaviotas por la SCT y el de la Av. Elías Zamora por el Gob. del Estado con las dimensiones que cumplan con el gasto hidráulico estimado por el proyecto técnico de la CONAGUA.

Compromisos: Se nos informó que ambos puentes van a ser construidos. Tuvimos acercamiento con la SCT y no hemos recibido información del proyecto técnico relacionado con el puente Gaviotas, ya que este proyecto estaría listo para fines de marzo. Por otra parte, el Gob. del Estado no ha dado ningún tipo de información sobre ninguno de los puentes. No hay programación de la ejecución de los mismos. Nadie ha hablado con los habitantes de las viviendas que posiblemente queden bloqueadas por el nuevo puente Gaviotas.

3. Inicio de obras para el Tablestacado o muros provisionales de contención de agua del canal del Barrio IV a fin de prevenir de manera inmediata posibles inundaciones.

Compromisos: El Ayuntamiento nos informó que no sería posible ni necesario ya que la temporada de lluvias había terminado lo que representaría duplicar gastos y recursos ya que la obra de zampeado de concreto del canal permanente llevada a cabo por la CONAGUA resolvería este problema mismo que al momento no ha solucionado. ¡¡¡Y ya nos inundamos!!!

4. Interconexión de tubos dañados que transportan Aguas Residuales, a fin de evitar focos de infección a los habitantes de la comunidad.

Compromisos: Se nos informó por parte de la alcaldía que iniciarían el lunes 26 de diciembre obra a cargo de Obras Públicas del Gob. del Edo. quien a su vez asignó a Ing. Mario Garibo (constructora). Esta obra estaba programada para concluirse en dos semanas pero debido a un plan y ejecución no acordes a la modernidad es que no han logrado concluir la misma. Esto ha dejado malos olores y focos de infección, a la vez que ha evitado que la CONAGUA pueda iniciar trabajos del zampeado de concreto en la zona del puente Gaviotas.



5. **Proyecto integral de las obras a desarrollar en el arroyo Punta de Agua, por parte de los siguientes organismos CONAGUA, SCT, API, GOBIERNO DEL ESTADO Y AYUNTAMIENTO.**

Compromisos: El Ayuntamiento se comprometió en invitarnos a una Reunión con responsables de la CONAGUA, entre el 8 y el 10 de enero en la sala de juntas del Aytto. de Manzanillo., para tener conocimiento del proyecto. Esta reunión nunca se llevó a cabo. El Gobernador se comprometió el 12 de noviembre en invitarnos a una reunión en conjunto con las dependencias involucradas en el proyecto integral, pero tampoco se ha llevado a cabo. Aunque no hubo la reunión, esta comunidad buscó el acercamiento para con las instancias logrando que CONAGUA explicara el proyecto que tiene a bien desarrollar en el encauzamiento de las aguas del arroyo Punta de Agua, mismo que tiene avances significativos. La reunión de Coordinación y Evaluación junto con todas las dependencias involucradas sigue pendiente, hemos descubierto que no hay coordinación alguna.

6. **Construcción de galerías filtrantes como parte de la rehabilitación del Jardín público de la Colonia.**

Compromisos: Limpiarían el Jardín y retiro de escombros a su alrededor, sábado 24 de diciembre (cumplido). El Ayuntamiento nos informó que existe el proyecto (desde antes del Huracán) de la rehabilitación del Jardín contemplando adecuaciones para un centro recreativo y deportivo. El Ayuntamiento nos daría a conocer el proyecto la primera semana de enero y el Gob. del Estado se comprometió a que se realizarían los trabajos necesarios para rehabilitar el jardín, además de colocar galerías filtrantes para encauzar el agua que brota en el mismo. Hasta la fecha no hemos recibido ninguna información de ninguna de las partes. Seguimos con un jardín insalubre, con pésima imagen y nuestras familias e hijos sin un lugar digno de esparcimiento.

7. **Pintura interior y exterior de las viviendas afectadas.**

Compromiso: Gestionará IVECOL con SEDESOL la pintura que el Secretario de Desarrollo Social de la Federación comprometió para interiores de todas las viviendas. Las viviendas siguen en espera del apoyo prometido.

Compromiso: En el caso de la Pintura de Exteriores, IVECOL manifiesta que quedaron pintadas el 100% de las casas registradas. Sin embargo, la realidad es otra. A la vista se puede constatar que falta pintar el 25 % aproximadamente. Manifestamos que viviendas no pintadas recibieron incluso la carta firmada por el gobernador y presidente municipal que declara el apoyo de haber pintado la fachada. "Ya terminamos de pintar tu fachada".

8. **Aún hay personas que no han recibido los apoyos otorgados por parte de SEDESOL, el H. Ayuntamiento y el Gob. Del Estado.**

Compromiso: Se va a cumplir al 100% con este apoyo. Varias personas quedaron sin recibir estas aportaciones.

9. Sigue pendiente el encausamiento de aguas que están fluyendo en calle Júpiter.

Compromisos: El Ayuntamiento mencionó que esta obra le corresponde a Gob. del Estado. Pero que ellos iban a coordinarlo con Obras Públicas del Gob. Del Edo. y visitar el lugar para tomar fotos e informe de la situación, viernes 23 de diciembre a las 5:00 PM. Acudieron al lugar tomaron la información pero hasta ahora no ha habido avances de carácter permanentes en la solución de este problema. Las medidas que se tomaron fueron temporales.

10. Alumbrado público (aún no se ha realizado el cambio de los postes dañados).

Compromisos: El ayuntamiento a través del Ing. Joel Salgado dará seguimiento con la CFE y reemplazarán los postes dañados y retirarán los inservibles. Esto no se ha realizado. Seguimos con zonas y calles sin ningún tipo de alumbrado, registros inundados y cables al descubierto con un peligro latente que puede provocar accidentes.

11. Dragado de la Laguna de las Garzas para que los afluentes a la misma inicien la filtración de aguas.

Compromisos: El Ing. Enrique Michel Ruíz se comprometió con esta representación que a partir de la segunda quincena de febrero se iban a iniciar los trabajos ejecutivos de esta obra, misma que estiman terminar a fines del mes de Junio. Nos explicaron el proyecto técnico y su programación.

12. Información de cómo se han canalizado los recursos otorgados recibidos en moneda y especie por parte de empresas privadas y Organizaciones. (Regasificadora, Baile, Partido de Fútbol, etc.).

Compromiso: Nos mantendrían informados de todos y cada uno de los recursos recibidos. Hasta el momento no hemos recibido información alguna de cuánto se recaudó ni de cómo se ha gastado o distribuido. No hemos visto el beneficio del mismo ni se ha transparentado el recurso.

13. Pavimentación de las calles y Limpieza en general de toda la colonia (Barrio IV y V).

Compromisos: El ayuntamiento comentó que hay 2 millones de pesos asignados a barrio 4 para reparación de calles y banquetas. Recomiendan colocación de adoquín en todas las calles. A lo que nosotros solicitamos concreto hidráulico. Pero no hemos obtenido respuesta alguna. Barrerían todas las calles que todavía tienen el empedrado, del 27 al 31 de diciembre a reserva de que reparen la barredora actualmente descompuesta. Los colonos ayudarían en la labor de limpieza de la calle juntamente con la barredora. Al parecer sigue descompuesta porque hasta la fecha nuestras calles no recibieron ese beneficio prometido. El Ing. Salvador Reyes preparará un presupuesto para reconstrucción de las calles, y nos lo haría saber durante la semana del 27 al 31 de diciembre. Hasta la fecha no tenemos información al respecto.

14. IVECOL, inspección y dictámen. Y demolición de viviendas en mal estado.

Compromisos: Por ordenes del presidente Nabor Ochoa se solicitó al IVECOL entregue este dictamen por escrito, a fin de que se garantice la habitabilidad de las viviendas. A la fecha no se



tiene ningún dictamen realizado, entregado y/o firmado por peritos de esta dependencia. No se han reparado ni dictaminado viviendas que sufrieron daños menores y que el IVECOL tiene la obligación de responder con recursos propios para llevar a cabo estas reparaciones. No se ha gestionado la demolición de las viviendas que representan un peligro en nuestra colonia.

**15. Seguridad y Protección Civil.**

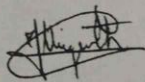
Compromisos: Solicitamos que se implementen planes de prevención de contingencias a futuro y que se acordonen las zonas, vialidades y edificios afectados que representan un riesgo en la localidad. Además, hemos pedido la apertura de las vialidades de acceso y salidas de emergencia en ambos lados al canal 4 entronque con Paseo Gaviotas actualmente obstruidas por invasión de terreno. No hemos recibido ningún tipo de acercamiento por parte de las autoridades de protección civil, ni ningún tipo de acción por parte de ellos.

**16. Reubicación de viviendas.**

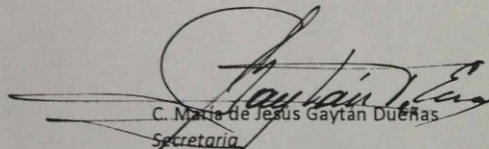
Compromisos: Los tres niveles de gobierno han pronunciado la reubicación de viviendas, sin embargo, no hemos recibido información de cuales serán reubicadas por haber sufrido alguna afectación mayor o porque están colindantes con el río/canal. Y las que serán perjudicadas por la construcción de nuevas obras de compensación en la zona, en igualdad de condiciones.

Por lo anterior, la "Comunidad de Damnificados Jova Manzanillo 2011" solicita no solo ser escuchados sino que se tomen acciones que nos permitan tener la seguridad y la tranquilidad de habitar nuestras viviendas, aun ubicadas en Zona de Riesgo. Pedimos respeto por la iniciativa que como ciudadanos honorables y de buenas costumbres morales hemos tenido a bien demostrar. No seguiremos aceptando el silencio ni el trato incompetente, irresponsable y poco profesional de parte de nuestras autoridades. Agradeceremos el cumplimiento de todos y cada uno de los compromisos y solidaridad en la toma de decisiones y ejecución de las acciones a beneficio de toda nuestra comunidad.

**Comunidad de Damnificados Jova Manzanillo 2011**  
**"Una Nueva Forma de Vivir"**

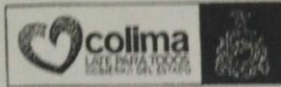


MSP Gidalthi Illingworth Rivera  
Presidente  
Tel. 01-314-120-2531 (nextel)



C. María de Jesús Gaytán Dueñas  
Secretaria  
Tel. 01-314-334-4169 Cel. 314-103-6854

## Apéndice F. Carta de liberación del proyecto gubernamental “Me Late tu Fachada”



ILLINGWORTH RIVERA GIDALTI  
LIBRA No. 228  
BARRIO 4

Manzanillo, Col.  
Noviembre 11 de 2011

Apreciado(a) amigo(a):

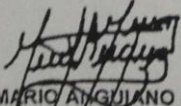
Derivado de los recientes daños que dejó el Huracán JOVA, nos dimos a la tarea, en coordinación con el Ayuntamiento de Manzanillo, de atender la emergencia con la prontitud y eficacia que merece la población. Para lo cual hemos buscado diferentes estrategias de apoyo en cada uno de los sectores afectados como la agricultura, la ganadería, el comercio, el turismo, las vías de comunicación y la vivienda, entre otros.

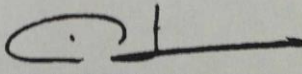
En el caso de las casas dañadas consideramos importante darle una nueva imagen a tu vivienda, por lo que emprendimos una importante programa denominado "Me Late tu Fachada" para pintar todas las casas que fueron deterioradas por el huracán, a la vez de apoyar la recuperación de la bella imagen urbana de Manzanillo.

Ya terminamos de pintar tu fachada. Espero que este beneficio sea positivo para ti y tu familia, a quienes les envío por este medio un afectuoso y sincero saludo.

Desde el Gobierno del Estado y de la mano con el Ayuntamiento de Manzanillo, seguiremos trabajando para ti y los tuyos.

Lic. Mario Angulano Moreno  
Gobernador Constitucional del Estado de Colima

  
LIC. MARIO ANGULANO MORENO  
Gobernador Constitucional del Estado  
de Colima.

  
LIC. NABOR OCHOA LOPEZ  
Presidente Municipal del H. Ayuntamiento  
de Manzanillo.



## Apéndice G. Oficio de la Asociación de Damnificados de Jova 2011, dirigido al Presidente de la República

OFICIO -0017

*Anula*  
23/03/2012/11:58 AM

**C. FELIPE CALDERON HINOJOSA**  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PRESENTE:

Con el debido respeto que nos merece no solo por su investidura, sino también por su calidad humana, que ha mostrado durante su gestión como mandatario nacional, tenemos a bien presentarnos ante usted como la "Comunidad de Damnificados Jova Manzanillo 2011"; asociación de colonos que con el paso del huracán Jova fue conformada y cuenta con el Permiso Núm. 0601337 ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya protocolización está en trámite.

Deseamos comentarle que tenemos muy presente el honor de su visita, el pasado sábado 15 de octubre de 2011, donde constató los daños causados en una de las zonas más afectadas (barrios 4 y 5 del Valle de las Garzas de esta ciudad) y dejó ordenes precisas para que se nos proporcionara la ayuda necesaria, además de que se realizaran las acciones pertinentes para evitar próximas inundaciones y buscar a los responsables de que se perjudicara nuestro patrimonio a fin de que se nos brindara la restitución de nuestras pérdidas y las garantías de una seguridad debida.

A casi seis meses del desastre, las autoridades de los tres niveles de gobierno, no han presentado las soluciones finales que amerita nuestra comunidad que se encuentra en una zona de alto riesgo. Contamos con un peligro latente ante la proximidad de la temporada de lluvias y huracanes que traerá consigo grandes avenidas de agua por el dren secundario que se construye sabiendo claramente que no es lo más adecuado, dado que el Puente Gaviotas que más que nada es un tapón que obstaculiza el flujo del canal libremente, ha traído inundaciones en nuestra zona por el desbordamiento de este dren dando como consecuencia la inundación del asentamiento habitacional que comprende desde el Fracc. Santa Sofía hasta la desembocadura con la Laguna del Valle de las Garzas. Siendo por lo tanto imperativo que se dermbe o reconstruya un nuevo puente que cumpla con la capacidad suficiente para el adecuado gasto hidráulico y evitar una próxima inundación. A la fecha la SCT no cuenta con el proyecto, y el tiempo se agota.

Una de las tantas acciones que como asociación hemos realizado, ha sido la de solicitar de manera formal al C. Mario Anguiano Moreno, gobernador del estado, una audiencia para dialogar con él sobre los temas que aquejan a esta comunidad de sobrevivientes, además de que sea nuestro conducto para escuchar a las dependencias involucradas en la rehabilitación y construcción del canal hidráulico y puentes Gaviotas y Elías Zamora que se ubican en nuestros barrios; audiencia que hasta el momento no hemos obtenido ninguna respuesta favorable, aun cuando a través de varios personajes políticos y diversos mecanismos hemos tratado de obtenerla.

Esto es, las dependencias involucradas (CONAGUA, SCT, H. Ayuntamiento de Manzanillo, Gobierno del Estado de Colima, SEMARINAT y API Manzanillo) en el proyecto integral del encausamiento de las aguas del arroyo Punta de Agua, que iba a dar inicio antes de la llegada del huracán Jova, continúa sin la coordinación debida; ya que al tener el acercamiento con estas dependencias descubrimos que la programación y terminación de las obras no coinciden, por lo cual tenemos sufrir el embate de las inundaciones este próximo temporal de lluvias, que de nueva cuenta serían causadas por omisión, errores y negligencia humana.

Consideramos que parte de este proyecto no es lo más indicado para nuestra comunidad dado que se pretende que el gasto hidráulico desviado al ramal secundario (60%) que desemboca en la laguna de las Garzas, es mayor que el destinado al ramal primario (40%) que desemboca al mar (fuente CONAGUA) poniendo nuevamente en riesgo nuestra integridad física y patrimonial.

--Comunidad de Damnificados Jova Manzanillo 2011--  
Géminis Núm. 185. Fracc. Valle Esmeralda, Barrio IV. Valle de las Garzas. C.P. 28219 Manzanillo, Col.  
Tels. 01-314-120-2531, 01-314-334-4169.

**Apéndice H. Invitación a la reunión informativa por parte de los ciudadanos del Valle de las Garzas**

**"COMUNIDAD DE DAMNIFICADOS JOVA MANZANILLO 2011"**  
**CONVOCA**  
**A TODOS LOS INTERESADOS A UNA REUNIÓN INFORMATIVA SOBRE**

**RIESGOS DE LAS INUNDACIONES Y**  
**PREVENCIÓN CIUDADANA**

**EN EL AUDITORIO DEL IUBAM**  
**(Av. Elías Zamora Verduzco Núm. 269. Barrio 3)**

**Martes 13 de Diciembre de 2011 a las 19:30 horas**



**Barrio V**  
**Valle de las Garzas**  
**Fracc. Villa Florencia**  
**TORMENTA "GREG"**  
**SEPTIEMBRE 6 DE 1999**



**BARRIO IV,**  
**HURACAN "JOVA"**  
**OCTUBRE 11 DE 2011**